

**Políticas públicas comparadas
en América Latina:**
discusiones teóricas y
acción gubernamental en
tiempos turbulentos

Nelson D. **Cardozo**

Guillermina **Curti**

[compiladores]



 **UNR**
EDITORA

 **alacip**
ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA | CIENCIA POLÍTICA

**Políticas públicas comparadas
en América Latina:**
discusiones teóricas y
acción gubernamental en
tiempos turbulentos

Políticas públicas comparadas en América Latina: discusiones teóricas y acción gubernamental en tiempos turbulentos [livro eletrônico] / compilação Nelson Cardozo, Guillermina Curti.

--1. ed. --Rio de Janeiro: Associação Latino-americana de Ciência Política: UNR Editora, 2024. PDF

Vários autores. | Bibliografía.

ISBN 978-65-87268-03-3

1. América Latina - Condições sociais 2. América Latina - Coronavírus (COVID-19) 3. América Latina - Política e governo 4. América Latina - Política social 5. Políticas públicas
I. Cardozo, Nelson. II. Curti, Guillermina.
24-216349 | CDD-320.98



EQUIPO EDITOR

Director UNR Editora
Nicolás Manzi

Nicolás Bentancur
(Universidad de la República)

Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)

Daniel Buquet
(Universidad de la República)

Comité Académico I Jornadas de Políticas Públicas Comparadas de América Latina

Ludmila Antunes
(Universidade Federal Fluminense)

Coordinación Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas (GIPPC-ALACIP)

Nelson Cardozo
(Universidad Argentina de la Empresa)

Alejandro Estévez
(Universidad de Buenos Aires)

Adela Romero Tarín
(Universidad de Alicante)

Cristina Díaz
(Universidad Nacional de Rosario)

André Noël Roth-Deubel
(Universidad Nacional de Colombia)

André Roth-Deubel
(Universidad Nacional de Colombia)

Nicolás Bentancur
(Universidad de la República)

La edición de este libro es producto de la labor mancomunada de quienes integran la UNR Editora.

©Nelson Cardozo ©Guillermina Curti
Universidad Nacional de Rosario, 2024.

Queda hecho el depósito que marca la Ley N° 11.723.
Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida sin el permiso expreso del editor.
Impreso en Argentina.



Universidad
Nacional
de Rosario



GRUPO MONTevideo

CiN REUN
Red de Editoriales
de las Universidades Nacionales
de la Argentina



Libro
Universitario
Argentino



UNR editora

Editorial de la Universidad Nacional de Rosario
Secretaría de Extensión Universitaria
Urquiza 2050 - S2000AOB / Rosario, República Argentina
www.unreditora.unr.edu.ar / editora@sede.unr.edu.ar

**Políticas públicas comparadas
en América Latina:
discusiones teóricas y
acción gubernamental en
tiempos turbulentos**

Nelson D. **Cardozo**
Guillermina **Curti**
[compiladores]

índice

	Presentación	11
	Estudio preliminar Pablo Bulcournf	15
	Introducción Nelson D. Cardozo + Guillermina Curti	29
	PARTE I: el análisis comparado de políticas públicas. Historia, métodos, teorías y enseñanza	
<i>Cap. 1</i>	Veinte años análisis comparado de políticas públicas: un estudio del campo y una discusión de temas y métodos Iris Geva-May + David C. Hoffman + Joselyn Muhleisen	47
<i>Cap. 2</i>	Las políticas públicas comparadas en América Latina: historia, desarrollos recientes y desafíos Nelson D. Cardozo	75
<i>Cap. 3</i>	La impronta neoliberal en el análisis de políticas públicas en México Rodolfo Canto Sáenz	111
<i>Cap. 4</i>	La investigación académica sobre políticas públicas en Latinoamérica: una aproximación desde las ponencias en congresos internacionales Nicolás Bentancur + Germán Bidegain + Rodrigo Martínez	135

<i>Cap. 5</i>	El diseño de políticas públicas: un enfoque realista para América Latina y el Caribe Guillaume Fontaine + Alejandro Hernández-Luis + Taymi Milán + Carlos Rodrigues	159
<i>Cap. 6</i>	El impacto y la revalorización de la biopolítica y la psicopolítica en el estudio de las políticas publicas José Manuel Canales Aliende + Adela Romero-Tarín	193
<i>Cap. 7</i>	Los programas de Master en Políticas Públicas en América Latina y la contribución de la herramienta de enseñanza-aprendizaje: análisis basado en problemas Norma Munoz del Campo	207
<i>Cap. 8</i>	Evaluación de calidad de las tesis de maestría de políticas públicas en Colombia: una comparación entre enfoques convencionales y enfoques crítico-interpretativistas Sergio Iván Martínez Porras + André-Noël Roth Deubel + Olga Lucia Salamanca Ruiz + María Camila Pinzón Segura	231
<i>Cap. 9</i>	Perfiles sociales y educativos comparados de la alta función pública de Bogotá: ¿Cuenta la política? André-Noël Roth Deubel	253
<i>Cap. 10</i>	Los analistas de políticas públicas: ruta de una realidad atomizada a una profesión Salvador Parrado	267

PARTE II: Políticas Públicas comparadas en América Latina: estudios empíricos sobre la acción pública en tiempos turbulentos

<i>Cap. 11</i>	Las intervenciones sociales del Estado en Argentina durante los primeros cien días del COVID-19. Complementariedades y tensiones en el accionar nacional y subnacional Silvio Alejandro Crudo + Vilma Paura	301
<i>Cap. 12</i>	A construção de políticas públicas para trabalhadores de aplicativos diante das manifestações e resistências da categoria, uma análise do caso de Niterói (RJ-Brasil) Ludmila R. Antunes + Talitha Mirian do Amaral Rocha + Marina Ferraz	321
<i>Cap. 13</i>	Situación de los cuidados familiares en el contexto de la (post)pandemia COVID-19 en Chile Nicole Elizondo + Alejandra Retamal	339
<i>Cap. 14</i>	¿En Unión y Libertad? Conflictos Nación-Provincia y políticas públicas ante la pandemia: los casos de Mendoza y Ciudad Autónoma de Bs. As. Lucio Marinsalda Pastor	357
<i>Cap. 15</i>	A influência da cultura política nas políticas públicas de combate à COVID-19 Ana Paula Dupuy Patella + Hemerson Luiz Pase	383
<i>Cap. 16</i>	La respuesta de los gobiernos subnacionales a la pandemia de COVID-19 en México Alejandro Navarro Arredondo	409
	Comentarios finales. Perspectivas y desafíos para las políticas públicas comparadas en la región Nelson D. Cardozo + Guillermina Curti	437
	Sobre los autores y autoras	447

Presentación

La creación del Grupo de Investigación de Políticas Públicas Comparadas (GIPPC) en la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) ya cumple diez años de existencia. Ha surgido durante las actividades del 7º Congreso de ALACIP que se realizó en Bogotá en septiembre de 2013. La conmemoración de una década de actividades es una oportunidad para visitar el camino recorrido. A la par del aumento considerable de las diversas formas de institucionalización de los estudios de las políticas públicas en la gran mayoría, si no todos, los países de Latinoamérica, resultó como una evidencia la necesidad de agregarle una dimensión comparativa. El encuentro de investigadores de toda el área iberoamericana interesado/as y activo/as en el análisis de las políticas públicas que propicia los congresos internacionales permitió evidenciar que era indispensable buscar estrategias de diálogos permanentes para superar las perspectivas casi exclusivamente nacional o subnacional de la investigación en políticas públicas. El Congreso de ALACIP permitió facilitar el debate e iniciar la institucionalización de un espacio para fomentar las discusiones más allá del estudio de caso para pensar en perspectiva comparada – tanto nacional como internacional. La necesidad de hacernos preguntas como: ¿Qué tanto nos une o nos separa las diferencias de los contextos nacionales en la formación de las políticas públicas? Y ello fue el germen que empezó a rondar entre los participantes como una evidencia a analizar.

Gracias a la labor realizada para formalizar el GIPPC en las instancias de ALACIP, mantener los contactos, organizar diversos encuentros y realizar propuestas de trabajo en común, el equipo coordinador, con el apoyo indispensable de lo/as colegas, ha logrado mantener en actividad este grupo de investigación internacional. Todo ello, a través de la organización

de eventos específicos y participando activamente en el marco de la vida institucional y de los congresos de ALACIP. Los diez años que pasaron fueron fructíferos para reforzar intercambios y realizar algunos proyectos y eventos que empezaron a consolidar una perspectiva comparada en la comunidad de analistas de políticas públicas latinoamericanas.

Vale la pena señalar algunos de estos. Así en el Congreso de ALACIP de Monterrey (2019) se organizaron tres paneles y se presentaron 16 ponencias. En esta ocasión se aprobó también la creación de un Boletín del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas que tomó el nombre de “Políticas Públicas. Horizontes Latinoamericanos” para facilitar la circulación y difusión de artículos e informaciones relativas a las temáticas de interés y como medio de enlace entre los miembros del grupo. Para este Boletín, merece especial reconocimiento el trabajo realizado por nuestros colegas Nelson Cardozo (UBA/UADE, Argentina) y Guillermina Curti (UNR/UNER, Argentina) para sacar adelante este proyecto editorial y, obviamente, a todo/as sus contribuidores. Asimismo, el grupo facilitó la coordinación para presentar paneles en eventos de otras organizaciones como IPSA, organizar varias conferencias de colegas y la participación en el XIV Congreso sobre Democracia en la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) en 2021. En este evento en particular, el GIPPC organizó un Seminario de Políticas Públicas Comparadas. Los materiales presentados en esta ocasión fueron los materiales iniciales para el presente libro que debemos igualmente al empeño de Nelson y Guillermina.

Entre otros eventos organizados por el GIPPC se pueden mencionar; las Jornadas de “Administración y Políticas Públicas Comparadas: perspectivas y desafíos”. Este evento fue realizado con el auspicio de la Universidad Argentina de la Empresa –UADE–, la Asociación Argentina de Estudio de la Administración Pública –AAEAP– y el Instituto Nacional de Estudios de la Administración Pública –INAP–. También un seminario sobre “Coproducción de políticas con pueblos indígenas SNIA”, actividad realizada con el CIPE de la Universidad del Externado de Colombia y el Ibero-Amerikanisches Institut de Alemania. Posteriormente, en el 2022, con ocasión del XI Congreso de ALACIP en Santiago de Chile, el GIPPC participó en la organización de 3 mesas y 24 ponencias. Así mismo, se organizó la participación del GIPPC al XII Congreso de ALACIP en Lisboa (2024).

Además, en estos diez años el GIPPC no se limitó a organizar y participar en eventos, sino que se posicionó también, a través de la realización de Dossier en importantes revistas latinoamericanas. Así, se logró concretar un dossier sobre “Teoría de las políticas públicas sobre y desde América Latina, en la revista *Pilquen Sección Ciencias Sociales*, (Vol. 24, Núm. 5, 2021), publicada por la Universidad Nacional del Comahue (Argentina). Otro en la revista *Ópera*, de la Universidad Externado de Colombia, sobre “Políticas públicas en y desde América Latina. Diversidades y emergencia planetaria en el proceso de las políticas” (Núm. 31, 2022), y uno más en la revista *Campos Neutrais, Revista latino-americana de relações internacionais* (Vl. 4, Núm. 3, 2022) sobre “Políticas Públicas Comparadas na América Latina”. También, se logró la inclusión de una sección especial en el Volumen Núm 16 (2023) de la Revista Latinoamericana de Política Comparada (Quito, Ecuador) dedicada a las políticas públicas comparadas.

Quisiéramos aprovechar estas líneas para agradecer a todos y todas las colegas que hicieron posible estos diez años de actividad e invitar a nuevos investigadores a participar de las actividades del GIPPC.

Coordinadores GIPPC

Ludmila Antunes (hasta 2022)

Nicolás Betancur

Nelson Cardozo

Adela Romero Tarín (desde 2022)

André-Noël Roth Deubel

Estudio preliminar

Pablo Bulcourf

En los últimos años se fue perfilando una serie de trabajos y discusiones alrededor del campo de la administración y las políticas públicas dentro del espacio latinoamericano, que deberíamos extender también a la península ibérica. Por una cuestión tanto idiomática como histórico-cultural España y Portugal comparten una tradición en común que se expande hacia el ámbito científico-académico (Bulcourf, 2023a).

En lo que respecta a disciplinas como la ciencia política la creación de entidades como la *Asociación Iberoamericana de Ciencia Política* y posteriormente la *Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* son un claro ejemplo de esto que se expresa en una amplia red colaborativa. Sus respectivos congresos, autoridades y grupos de investigación están conformados por académicos pertenecientes a ambos lados del Atlántico.

Esto a su vez va moldeando una tercera dimensión, dado que los problemas abordados, como la literatura académica también se origina en otras latitudes como los Estados Unidos, Europa y el Lejano Oriente, dado que China cada vez se encuentra más interesada en América Latina. Ya hace décadas que podemos diferenciar entre la producción latinoamericana, llevada a cabo en la región y la latinoamericanista, focalizada sobre ésta. Esto nos muestra un poliedro de varias caras en dinámico y continuo proceso de creación.

La reflexión que constituye este trabajo preliminar se enmarca dentro de los denominados “estudios disciplinares” que tratan de dar cuenta de la historia, desarrollo y enseñanza de las ciencias sociales producido principalmente por sus propios cultores (Ravecca, 2019; Bulcourf, 2021). Estos expresan la confluencia de los aportes de la sociología de la ciencia y de las profesiones, la epistemología y la ética por parte de la filosofía, y la historia

de la ciencia y la tecnología. En este tipo de contribuciones se resalta el carácter “metateórico” dado que construye un conocimiento sobre la propia actividad científica que indaga tanto en las características de la comunidad académica y su vinculación con otras esferas de la sociedad, como en los aspectos ontológicos, epistemológicos y éticos que hacen a la ciencia (Olivé, 1985; Alford & Friedland, 1991; Almond, 1999; Capano & Verzichelli, 2023). Esto nos obliga a adoptar una actitud crítica y reflexiva sobre nuestras propias prácticas (Giddens, 1987; Manifiesto de Popayán, 2017)¹.

Pretendemos esbozar los cimientos de la administración y la política comparadas en la región resaltando algunos elementos históricos significativos que fueron confluyendo en la estructuración del campo. Esto transcurrió en un diálogo con la literatura de los países centrales y bajo las peculiaridades de las sociedades latinoamericanas (Bulcourf, 2023c); dando lugar a una producción por un lado particular e interesante, y por el otro tardía con respecto a la incorporación del denominado *policy analysis* predominante en los EE.UU.

Cuando hablamos del espacio intelectual de la administración y las políticas públicas nos referimos también a un espacio de confluencia de saberes, disciplinas y prácticas alrededor del proceso de toma de decisiones dentro de lo público (Bourdieu, 2003). Expresa tanto un ámbito de conocimiento y formación académica, como también de los propios mecanismos decisionales y sus brazos de ejecución, control y evaluación. Estamos frente a un complejo de relaciones en donde se entrelazan el poder y el saber experto. En un plano teórico-analítico deberíamos incorporar el concepto de Estado, aún más presente en la tradición intelectual de América Latina (Bulcourf & Cardozo, 2021). En muchas de las asociaciones y en la clasificación de áreas problemáticas disciplinares se utiliza la noción más amplia de *Estado, administración y políticas públicas*.

La importancia de la comparación en las ciencias sociales ha sido abordada principalmente por la ciencia política, si bien podemos afirmar

¹ Al intentar reflexionar sobre la propia práctica reconstruyendo el campo al que se pertenece se requieren criterios especiales de “vigilancia epistemológica” y estrategias metodológicas que permitan un abordaje triangulado de los fenómenos en cuestión. A esto debemos agregar que el propio campo de la administración y las políticas públicas ofrece una forma de circulación de los sujetos entre la actividad académica de docencia e investigación, con el papel de consultores y en la propia gestión pública ocupando tanto cargos en las administraciones como en el gobierno (Bachelard, 2000; Bourdieu *et al*, 2002).

que todo método científico es en sí mismo “comparado”. La idea básica de “medición” presupone la contrastación de algo con un parámetro previamente establecido (Almond & Powell, 1978; Sartori, 1984). Por su parte la adopción del método comparado ha tenido una relevancia cada vez mayor en el ámbito anglosajón de la administración y las políticas públicas logrando interesantes aplicaciones y reflexiones (Feldman, 1978; Wong, 2016; Peters, 2018; Geva-May *et al*, 2018).

Durante la década de los años cincuenta del siglo pasado tendrá lugar la llamada revolución sistémico-conductista dentro de la ciencia política norteamericana. Esta expresará un salto tanto cuantitativo como cualitativo en la producción académica y en la enseñanza de la ciencia política². Su posterior expansión hacia Europa y América Latina establecerá las características de la disciplina en la actualidad³. Esto coincide con el “llamado a las políticas públicas” que diera lugar Harold Lasswell en ese mismo momento (Fontaine, 2015; Roth-Deubel, 2018). Además, esto debe comprenderse en un marco más amplio de las relaciones entre Estado “y” sociedad en donde la planificación y la acción estatal serán centrales para la reconstrucción europea después de la II Guerra Mundial y el contexto internacional de la Guerra Fría (García Delgado, 2021; Bulcourf, 2023b). Los diferentes modelos de Estado de bienestar expresan un entramado complejo de relaciones sociales dentro de una *matriz estado-céntrica*. El conocimiento experto será fundamental para la adopción e implementación de programas gubernamentales y para la constitución de organizaciones burocráticas calificadas. A su vez, la crisis de este modelo dará lugar a una expresión más retraída de la esfera pública con la llamada “revolución conservadora” y políticas públicas orientadas por el neoliberalismo en donde se pasará a una *matriz mercado-céntrica* (Isuani, 1991). Ubicados ya en el siglo XXI, podemos observar un proceso pendular entre estas posiciones que se expresa también en el campo académico en la adopción de teorías y en los temas que van siendo problematizados (Bulcourf, 2023c).

² En este movimiento académico se van a destacar: David Easton, Gabriel Almond, David Apter, Karl Deustch, Robert Dahl y Samuel Huntignton, en otros.

³ La recepción de la tradición anglosajona también estuvo acompañada de un análisis crítico interesante por parte de los académicos de la región, lo que ha permitido un estudio detallado de los postulados básicos y algunas pretensiones de universalidad de los modelos de la modernización y el desarrollo (Orozco, 2012).

Las ciencias sociales en América Latina han estado subordinadas a la tradición jurídico-filosófica proveniente de la Europa continental, transmitidas en la etapa colonial por las universidades de España y Portugal. Las corrientes cristianas escolásticas y la llamada Escuela de Salamanca fueron centrales hacia finales del siglo XVIII. A esto se le fue sumando el pensamiento de la Ilustración francesa y el proceso revolucionario llevado a cabo en América del Norte; generando el caldo de cultivo que fundamentó los procesos de la Independencia y la constitución de nuestros Estados-nación. Los intelectuales de Sudamérica tuvieron una gran conexión con Europa y muchos de ellos vivieron largas estancias en el Viejo Continente. Es así como se fueron introduciendo las corrientes de pensamiento del romanticismo, el socialismo utópico y posteriormente el positivismo y el marxismo. A diferencia de los Estados Unidos donde después de la Guerra de Secesión se comenzaron a desarrollar las ciencias sociales en forma más autónoma, en el centro y sur del continente estos procesos fueron mucho más tardíos, generándose principalmente a mediados del siglo XX. Esto emergió en un primer momento con la creación de cátedras de ciencias sociales y algunos centros de investigación y después con carreras de grado e incipientes posgrados. El economista Raúl Prebisch va a señalar desde la CEPAL las asimetrías propias de la economía con su concepto de *centro-periferia*. Posteriormente, Enzo Faletto, Fernando H. Cardoso, Theotônio Dos Santos, André Gunder Franck y Celso Furtado van a tomar en forma crítica las visiones clásicas de la modernización formulando un conjunto de postulados que se denominó *Teoría de la Dependencia*; publicándose en 1969 *Dependencia y desarrollo en América Latina* escrita por los mencionado más arriba Fernando H. Cardozo y Enzo Faletto. Ese mismo año Marcos Kaplan publica *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Nos encontramos frente a una sociología política ecléctica que combinaba críticamente elementos de la tradición weberiana con el neomarxismo y la teoría de la modernización donde la formación estatal constituye un elemento central de análisis⁴ (Bulcourf, 2023c).

⁴ La relevancia de la teoría del Estado en América Latina, se ha extendido hasta nuestros días tanto en las instituciones de la región como el trabajo de varios expertos formados originariamente en ellas que se han establecido en instituciones académicas de los países

En 1975 se creará en la Argentina el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) por parte de expertos que habían realizado su formación de posgrado en el exterior. Entre ellos se destacarán Oscar Oszlak, Guillermo O'Donnell, Marcelo Cavarozzi, Eduardo Boneo y Elizabeth Jelin. La institución tendrá un rol central en el crecimiento de la reflexión sobre el Estado, el régimen político y los procesos de modernización desarrollando el denominado modelo histórico estructural; obras como *La formación del Estado argentino* de Oscar Oszlak, o *El estado burocrático autoritario* de Guillermo O'Donnell ejemplifican este enfoque (Bulcourn, 2023b).

En lo concerniente al derrotero específico del campo de las políticas públicas, en el año 1976 Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell se presentarán al *Concurso Latinoamericano de Ensayos sobre Administración para el Desarrollo* organizado por el *Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD). El trabajo de Oscar Oszlak *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*, obtendrá el primer premio y el escrito conjunto *Estado y Políticas Estatales en América Latina* una mención especial. Posteriormente ambos artículos integrarán la compilación *Teoría de la Burocracia Estatal* a cargo de Oscar Oszlak. El escrito conjunto con algunas modificaciones se publicará sucesivamente en documentos, artículos en revistas especializadas y capítulos de libro (O'Donnell, 1985; Oszlak, 1985; Oszlak & O'Donnell, 1985). Podemos sostener que con la aparición del trabajo conjunto de Oszlak & O'Donnell comienza una nueva etapa en el campo de la administración y las políticas públicas en América Latina dado que esta obra introduce el *policy analysis* en la región y se transformará en una pieza de referencia para las investigaciones posteriores. La compilación contará con la reflexión de Warren Ilchman *Administración pública comparada y el sentido común académico*, que será fundamental para orientar las primeras investigaciones en perspectiva comparada⁵ (Ilchman, 1984; Bentancur et al, 2021; Bulcourn, 2023 a y b).

centrales. (Thwaites Rey, 2004; O'Donnell, 2010; Oszlak, 2020; Mazzuca, 2021; Bulcourn & Cardozo, 2021).

⁵ El trabajo fue importante ya que realiza una evaluación de la producción y trayectoria del Grupo de Administración Pública Comparada (GAC) creado por Fred Riggs y su influencia en el propio proceso de toma de decisiones para fomentar el desarrollo lo que dio paso a la llamada teoría de la sociedad prismática, también criticada por los expertos de la región (Riggs, 1964; Döring, 2002).

En 1992 comenzará a publicarse la colección *Antologías de Políticas Públicas* bajo la edición de Luis Aguilar Villanueva. Los cuatro volúmenes van a estar precedidos por un *Estudio Introductorio* que también permite el ingreso de la discusión internacional en el campo. Este conjunto de libros va a traducir los principales textos de referentes internacionales como Harold Lasswell, Yehezkel Dror, David Garson, William Ascher, Douglas Torgerson, Robert Behn, Martin Landau, Charles Elder, Anthony Downs y Eugene Bardach, entre otros (Aguilar Villanueva, 1992).

De esta forma quedará constituido en la región el área de la administración y las políticas públicas. La crisis del Estado de Bienestar y la aplicación de las políticas de corte neoliberal marcarán una nueva agenda de cuestiones como las reformas estructurales hacia economías de mercado y las privatizaciones de las empresas públicas y el régimen de bienestar. Como ya hemos mencionado, el modelo pendular de la relación entre Estado “y” sociedad va a oscilar a comienzos del presente siglo a una nueva etapa en donde lo estatal volverá a escena de la mano de los nuevos populismos, revirtiéndose parte de los procesos de la década anterior; dando lugar a una amplia gama de investigaciones. Esto también ha estado acompañado por varias reflexiones sobre la historia y desarrollo del campo (Roth-Deubel, 2018; Méndez Martínez, 2020; Cardozo *et al*, 2021; Cardozo, 2022).

Uno de los aspectos que muestra la relevancia del área en América Latina lo constituye su incorporación en el conjunto de obras de la *Bristol University Press* que ha venido editando la serie de volúmenes de la *International Library of Policy Analysis* bajo la coordinación general de los académicos Iris Geva-May y Michael Howlett. Esta colección pretende hacer un mapeo de la administración y las políticas públicas de los diferentes países del mundo. Hasta la fecha contamos con los volúmenes correspondientes a Brasil, México, Colombia y Argentina (Bulcourf, 2023c).

Este trabajo está elaborado como los cimientos de un edificio académico poco común en la región, donde han predominado los estudios de caso en el abordaje de la acción pública. A pesar de ello en los últimos años se han incrementado las investigaciones comparadas y la reflexión en torno a sus métodos y técnicas de pesquisa. Esto ha dado lugar a la creación en 2013 del *Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de América Latina* de la Asociación Latinoamericana de

Ciencia Política, el que ha venido trabajando intensamente en el crecimiento de este sub-área⁶.

La reciente pandemia del Covid19 ha sido otro punto de inflexión tanto político como científico-académico de enorme repercusión en el campo de la administración y las políticas públicas de alcance planetario. Expresó un nuevo cambio en las relaciones entre el Estado “y” la sociedad como en las formas y tiempos de producción del conocimiento experto, tanto en las ciencias naturales y biomédicas como en las sociales, mostrando los vasos comunicantes entre ambos saberes, transformando los vínculos humanos en una era exponencial (Oszlak, 2020; García Delgado, 2020; Feierstein, 2021; Bulcourf & Covarrubias, 2022). Esto pone de manifiesto lo que vamos a denominar el “factor tecnológico” como herramienta fundamental en el desarrollo de la gestión pública, donde se entrelazan saberes y poder expresado a comienzos de la Modernidad con la frase de Francis Bacon: “conocer es poder”.

La obra a la que le precede este *estudio preliminar* editada por Nelson Dionel Cardozo y Guillermina Curti expresa un minucioso “engarce” de diferentes trabajos centrados en la administración y las políticas públicas comparadas. Este volumen pone de manifiesto el esfuerzo realizado principalmente por los investigadores y académicos en y desde la región. Tanto la lectura de los temas planteados, su problematización y las teorías y estrategias metodológicas utilizadas nos demuestran un diálogo fecundo con las principales corrientes desarrolladas en los países centrales. La labor del *Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de América Latina* de ALACIP nos señala un incremento importante de la construcción de una red sólida y dinámica.

Esto nos permite realizar un pequeño análisis de esta red a nivel internacional y regional, reconstruyendo elementos básicos de está a partir de un estudio exploratorio de las partes que componen esta obra⁷. En un pri-

6 A nivel internacional cabe mencionar los aportes de RC30 *Comparative Public Policy* de la *International Political Science Association*, desempeñado un rol central los congresos bienales de la asociación. En 2010 se estableció el *International Comparative Policy Analysis-Forum* con el objetivo de promover los estudios comparados y sostener el *Journal of Comparative Policy Analysis*. En 2014 se creó la *International Public Policy Association* como un desprendimiento del mencionado RC33, la cual ha venido desarrollando hasta la fecha seis conferencias internacionales nucleando a los principales especialistas.

7 Para realizar este trabajo utilizamos dos criterios, el primero cuantitativo siguiendo la frecuencia de autores citados a lo largo de toda la obra; y el segundo cualitativo analizando la

mer término, tanto este *Estudio Preliminar*, la *Introducción* como la *Primera Parte* nos enmarcan en el campo más amplio y general de la administración y las políticas públicas. Tomando un criterio histórico la figura de Harold Lasswell es la principal referencia⁸, lo que confirma la centralidad de su aporte como padre del *policy analysis* contemporáneo; a pesar de encontrarnos a más de setenta años de su pronunciamiento sigue siendo nodal para los investigadores actuales⁹. En lo que respecta a América Latina, los aportes que han venido realizando durante los últimos cincuenta años Luis Aguilar Villanueva y Oscar Oszlak los han convertido en los iniciadores del campo en la región, lo que se expresa también en este libro a pesar de las décadas de distancia con los textos fundamentales

relevancia que posee un autor dentro de cada capítulo. Esto nos permite la construcción de una cartografía en red con criterios tanto históricos como regionales. La actividad académica y científica fue pionera en el proceso de internacionalización del conocimiento. La propia idea de “universidad” estuvo vinculada a la amplia circulación de académicos, en parte por compartir el empleo del latín. La creación de las academias nacionales de ciencias ha sido un elemento central en donde también podemos rastrear el origen de la política de ciencia y técnica con una actividad creciente ya a partir del siglo XVIII. La creación de las primeras revistas científicas, las asociaciones nacionales e internacionales junto a eventos periódicos nos van demostrando una construcción en red del conocimiento con varios nodos y cada vez más densa (Lator, 2001 y 2008). Las tecnologías informáticas y comunicacionales de las últimas décadas han ampliado y consolidado este proceso, siendo la pandemia de COVID19 un “catalizador” relevante.

8 La figura de Harold Lasswell ha sido central para el desarrollo de las ciencias sociales en los EE.UU. Ya en la década de los años treinta comenzó a analizar la comunicación y la propaganda política, dando lugar al primer modelo de estudio de la comunicación de masas de base funcionalista que fue perfeccionando en las décadas posteriores. Es considerado por varios expertos también como el creador de la psicología política articulando aspectos de la sociología y la ciencia política de base empírica con el psicoanálisis. Más allá de su actividad académica y de la formación de grupos de investigación tuvo un compromiso político con la democracia y colaboró con el gobierno durante la II Guerra Mundial dirigiendo la *División Experimental para el Estudio de Comunicaciones en Tiempo de Guerra* en la Biblioteca del Congreso. Su posterior “llamado” a las políticas públicas debe comprenderse como un elemento central para la consolidación de la democracia durante la reconstrucción europea en donde el bienestar de la población es un elemento central, idea que compartía desde su formación en la Universidad de Chicago bajo la influencia del progresismo y el pragmatismo.

9 Es importante destacar que a lo largo de los capítulos del libro siguen siendo citados como referentes los integrantes que forman parte de esta primera generación y acompañaron a Harold Lasswell durante las décadas siguientes a los años cincuenta. Podemos mencionar a Charles Lindblom, Elinor Ostrom, James Buchanan, Yehezkel Dror, Aaron Wildavsky, David Weimer, Albert Hirschman, entre otros; o de generación intermedia como Stephen Linder o Ferrel Heady.

que hemos ya mencionado¹⁰. La generación siguiente a nivel internacional está centrada en la figura de Guy Peters que se convertirá en el centro del nodo el que a su vez va articulando una red con otras regiones tanto en América del Norte, Europa y América Latina¹¹. En esta etapa nos encontramos en un mundo donde la densidad de las redes es más grande y los estudios bibliométricos y de impacto son un elemento también central para el reconocimiento de la labor académica. Además, el tamaño de las comunidades en cada región es más grande y el trabajo se ha hecho más especializado. Dentro del mundo anglosajón americano podemos observar que sobresalen las figuras de Michael Howlett e Iris Mega-May y en menor medida Christopher Weible. La influencia europea en esta parte del libro es baja centrándose en Paul Cairney y Gilberto Capano. Dado que la publicación está ubicada en Iberoamérica la presencia de los académicos de la región es central, destacándose Guillaume Fontaine y José Luis Méndez, ambos con un vínculo estrecho con Guy Peters, por un lado, y André Noël Roth-Deubel y Edgardo Canto Sanz por otro. En lo referente a los estudios sobre la historia, desarrollo y enseñanza en la región, más acotados y recientes podemos señalar las investigaciones de Nicolás Bentancur, Nelson Cardozo y Pablo Bulcourf.

La segunda parte del libro presenta una naturaleza muy diferente dado que está centrada en estudios empíricos sobre un fenómeno reciente como la pandemia de COVID19 y las políticas públicas adoptadas alrededor de éste. Las referencias teóricas y a la tradición en el campo son

10 Luis Aguilar Villanueva se formó en el campo de la filosofía en Italia y Alemania, tanto en sus estudios de grado y posgrado, orientándose posteriormente a la filosofía política. Sus estudios sobre Max Weber fueron fundamentales para el análisis del autor alemán desde América Latina y de ahí la importancia de la racionalidad moderna y el Estado; se desempeñó como Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de la Gobernación y posteriormente como Coordinador de Asesores de ésta; a nivel nacional fue Consejero Ciudadano del Consejo Consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social. Oscar Oszlak se formó en ciencias económicas realizando sus estudios de posgrado en ciencia política en los EE.UU. Investigador Superior del CONICET y fundador del CEDES. Con el advenimiento de la democracia fue Subsecretario de Investigación y Reforma Administrativa, integrante del Directorio del INAP y asesor presidencial. Creador y director de la Maestría en Administración Pública de la UBA y director de la revista Estado Abierto.

11 B. Guy Peters obtuvo su *PhD* (doctorado) en la Michigan State University en 1970. es actualmente *Maurice Falk Professor of American Government* de la University of Pittsburgh. Anteriormente se desempeñó en la *Tulane University* donde dirigió el Center for Public Policy Studies. Es co-editor de la *European Political Science Review* y director fundador de *Governance*.

muy escasas, aunque se orientan de manera similar a la primera parte. Aquí lo importante es el manejo de datos secundarios, y el análisis de estos. Por un lado, podemos afirmar un amplio acceso a la producción de los organismos internacionales que comenzaron a brindar información desde un primer momento. En segundo término, la utilización de los datos elaborados a nivel regional como de cada país. La amplia circulación de la información prácticamente a tiempo real es un elemento que caracterizó a este fenómeno global y podría inscribirse dentro de un proceso general de globalización del conocimiento. Otro elemento que varios trabajos expresan es la utilización como fuente del material periodístico, que es analizado y elaborado; como también el conocimiento de la rápida producción académica a nivel internacional, regional y de cada país. La utilidad política y social y su gestación en forma rápida son un elemento que demuestra la importancia del conocimiento científico para la propia toma de decisiones políticas que pone de manifiesto la importancia social del campo de la administración y las políticas públicas.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio Introductorio. En Aguilar Villanueva, L. (comp.). *El estudio de las políticas públicas* (15-74). Ciudad de México: Porrúa.
- Alford R. & Friedland R. (1991). *Los poderes de la teoría*. Buenos Aires: Manantial.
- Almond G. (1999). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en ciencia política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Almond, G. & Powell, B. (1978). *Política comparada*. Buenos Aires: Paidós.
- Bachelard, G. (2000). *La formación del espíritu científico*. México: Siglo XXI.
- Bentancur, N., G. Bidegain, & Martínez, R. (2021). La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política. *Iconos*, 25 (71), 13-36.
- Bourdieu, P. (2003). *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires: Cuadrata.
- Bourdieu, P.; Chamboredon, J.C. & Passeron, J.C. (2002). *El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bulcourf, P. (2021). Las texturas de lo político: construyendo una cartografía compleja de la historia de la ciencia política en América Latina. *Complejidad*, (39), 12-52.

Bulcournf, P. (2023a). Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: desarrollos y desafíos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, XI (20), 21-42.

Bulcournf, P. (2023b). Policy analysis in private research centers: The Center of de Study of State and Society and its production on state and public policies in Argentina. En N. Cardozo, & Bulcournf, P. (eds). *Policy Analysis in Argentina* (pp. 1-17). Londres: Policy Press.

Bulcournf, P. (2023c). Construyendo el campo de estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas comparadas en América Latina: estrategias y desafíos. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* (16), 141-185.

Bulcournf, P. & Cardozo, N. (2021). Comprendiendo al Estado en América Latina: una aproximación a su historia y análisis. En J. M. Canales Aliende; S. Delgado Fernández & A. Romero Tarín, (eds). *Tras las huellas del Leviatán* (pp. 101-160) Granada: Comares.

Bulcournf P. & Cavarrubias, I. (2022). La pandemia de COVID-19: algunas reflexiones desde el campo de las ciencias sociales. En M. Gutiérrez & Llairó, M. (comps.) *El COVID-19. Crisis, desafíos y nuevas estrategias socioeconómicas y culturales* (pp. 193-212). Buenos Aires: Imago Mundi.

Cardozo, N. D. (2022). As políticas públicas comparadas na América Latina: uma análise do campo a partir de revistas científicas da região. *Campos Neutrais. Revista Latino-Americana de Relações Internacionais*, 4 (5), 60-88.

Cardozo, N. D., Canto Sáenz, R., & Roth-Deubel, A. N. (2021). Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción. *Pilquen*, 24 (5), 3-18.

Capano, G. & Verzichelli, L. (2023). *The Fate of Political Scientists in Europe. From Myth to Action*. Cham: Palgrave Macmillan.

Döring, E. (2002). Fred W. Riggs: La Administración Pública en las sociedades Prismáticas. En J. L. Martínez Anzures (comp.). *Antología sobre Teoría de la Administración Pública* (189-192). INAP: México.

Feldman, E. (1978). Comparative Public Policy: Field or Method? *Comparative Politics*, 10 (2), 287-305.

Feiestein, D. (2021). *Pandemia. Un balance social y político de la crisis del COVID-19*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.

García Delgado, D. (2001). *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: FLACSO-Norma.

García Delgado, D. (2020). *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual*. Buenos Aires: FLACSO.

Geva-May, I.; Hoffman, D. & Muhleisen, J. (2018). "Twenty Years of Comparative Policy Analysis: A Survey of the Field and a Discussion of Topics and Methods" *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20 (1), 18-35.

Giddens, A. (1987). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu.

Ilchman, W. (1984). Administración pública comparada y el sentido común académico. En O. Oszlak, (comp.) *Teoría de la burocracia estatal* (54-120). Buenos Aires: Paidós.

Isuani, E. (1991). Bismarck o Keynes ¿quién es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación. En R. Isuani, En R. Lo Vuolo & E. Tenti (comp.) *El Estado de Bienestar: crisis de un paradigma* (pp. 1-10). Buenos Aires: CIEPP/Miño Dávila.

Latour, B. (2001). *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Barcelona: Gedisa.

Latour, (2008). *Re-ensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.

Mazucca, S. (2021). *Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. New Haven: Yale University Press.

Méndez Martínez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México.

O'Donnell, G. (1985). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal* (199-250). Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intensión comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.

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

Orosco, J. L. (2012). *La pequeña ciencia. Una crítica de la ciencia política norteamericana*. México: Fondo de Cultura Económica.

Oszlak, O. (1985). "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En O. Oszlak (comp.) *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 251-307). Buenos Aires: Paidós.

Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/ Instituto Nacional de la Administración Pública / CEDES.

Oszlak, O. & G. O'Donnell (1985). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En O. Oszlak (comp.) *Teoría de la burocracia estatal* (199-250). Buenos Aires: Paidós.

Peters, B. G. (2018). Comparative Politics and Comparative Policy Studies: Making the Linkage. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1), 88-100. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1414409>

Ravecca, P. (2019). *The Politics of Political Science: Re-Writing Latin American Experiences*. Abingdon, Oxon / New York: Routledge.

Riggs, F. (1964). *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin Company

Roth-Deubel, A. (2018). El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina. *Revista de Administración Pública Del GLAP*, 2 (2): 66–82.

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

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

Wong, W. (2016). Comparative Public Policy. En A. Farazmand, (ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (1-9). Nueva York: Springer.

Documentos

Manifiesto de Popayán (2017). *Anuario Latinoamericano – Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, 5, 231-235 (Documento).

Introducción

Políticas públicas comparadas en América Latina: discusiones teóricas y acción gubernamental en tiempos turbulentos

Nelson D. Cardozo

Guillermina Curti

1. Palabras preliminares: la acción pública durante tiempos turbulentos

América Latina se encuentra atravesando la tercera década del siglo XXI en un escenario vertiginoso, dinámico y cambiante. En esta época denominada como “era exponencial” (Oszlak, 2020) o “tiempos turbulentos” (Lund & Andersen, 2023; Real-Dato & Verzichelli, 2021) signada por eventos disruptivos, obligan a pensar la acción pública y la gobernanza con categorías renovadas.

El cierre del decenio pasado estuvo marcado por la impugnación al neoliberalismo (Ouviña, 2021; Puello Socarrás, 2021), cuya expresión más enérgica y contundente fue la oleada de manifestaciones que se sucedieron en Chile en el año 2019. Durante los últimos 30 años, las sociedades de la región mantuvieron una relación tensionante respecto a la adopción de este paradigma o su rechazo. Luego de la crisis del modelo de desarrollo hacia adentro en los años 80, la introducción de reformas hacia economías de mercado implicó la incorporación acrítica por parte de muchos países de la región de modalidades de gestión y de políticas concebidos en y para el Occidente industrializado, las cuales han tenido como consecuencia un aumento de la desigualdad y la profundización de la exclusión social, sumado al crecimiento de la inseguridad y la violencia (Canto Sáenz, 2023). Luego de la primera década neoliberal en los 90, acontecieron sucesivas crisis que plantearon la necesidad de encarar un desarrollo más incluyente en varios países de América Latina. Estas

experiencias de alcance disímil según el caso, dieron lugar en el siglo XXI a la oleada de “gobiernos progresistas” de la región, que propusieron nuevos modelos de sociedad, fomentaron el crecimiento económico con equidad, e introdujeron innovadoras políticas sociales basadas en la concepción del universalismo básico.

Sin embargo, ese cuestionamiento no ha sido generalizado, sino que se combina con lo que se conoce como el “*ethos* barroco” (Roth-Deubel, 2022) que implica una estrategia que acepta al capitalismo, pero incluye un abanico de transgresiones haciendo un juego dialéctico entre la sumisión y la resistencia. La impugnación al neoliberalismo se manifiesta en múltiples aristas como el rechazo al consumismo basado en las preocupaciones ambientales, el cuestionamiento de la sociedad especista renunciando al antropocentrismo que fue uno de los pilares de la modernidad occidental, o las corrientes feministas que ponen de relieve otras formas de relaciones de poder entre los géneros que son alternativas a las miradas que enfatizaban como problema central la explotación capitalista. A nivel del análisis de políticas esto implicó alejarse de los modelos y teorías importadas para construir teorías del Estado y las políticas públicas que consideren la especificidad, la historia y las realidades locales, intentando tomar distancia de los principales enfoques del proceso de políticas públicas que fueron formulados en las naciones del Norte Global, centralmente en la academia norteamericana (Bentancur, 2023). Esto significó además tratar de incorporar las ideas de los estudios sobre el poder, la coproducción de políticas, el feminismo o la perspectiva decolonial, para redefinir los límites del conocimiento sobre la acción pública. Estas ideas ayudan a plantear nuevas preguntas y a cambiar las expectativas sobre el papel y el impacto del análisis de políticas públicas.

Así mismo, las políticas se encuentran permanentemente sometidas a la complejidad y la incertidumbre, debiendo hacer frente a eventos que no se pueden prever de manera racional. Esto a su vez ha tenido consecuencias en la manera de pensar la acción pública, la cual ahora debe diseñarse para ser ágil y flexible. En este contexto, la improvisación o el aprendizaje rápido se convierten en nuevas herramientas para dar solución a problemas inesperados. La gestión de las crisis implica mecanismos de gestión política, comportamiento organizacional, autonomía y coordinación novedosos en el diseño de políticas públicas, que ahora se erigen como

nuevos pilares de la capacidad de los gobiernos (Capano & Toth, 2023). En este nuevo escenario los analistas de políticas trabajan con responsables gubernamentales que operan en un entorno sobre el que tienen un conocimiento limitado e incluso menos control (Cairney, 2021).

El signo de apertura del decenio actual fue la crisis sanitaria originada por la pandemia del COVID-19, que trastocó en forma disruptiva la acción pública, forzando a los gobiernos de todo el mundo a tomar medidas de emergencia con una celeridad y capacidad nunca antes vista (Bulcourn & Cardozo, 2020). Este suceso interpeló en forma total a los gobernantes y administraciones alrededor del orbe, toda vez que debieron emprender múltiples acciones para contener los contagios, reforzar los sistemas sanitarios, administrar los confinamientos e implementar una serie de acciones para mitigar sus consecuencias económicas.

Enfrentar la pandemia de COVID-19 requirió que el Estado tome decisiones difíciles que involucraron la acción de burócratas que interactúan con la población a través de la implementación de programas y la entrega de servicios. La burocracia de nivel de calle se vio compelida a gestionar en forma eficaz una batería de políticas, recurriendo a tecnologías digitales por el cierre de las oficinas públicas, a la vez que los sistemas estatales de salud o las fuerzas de seguridad debieron hacer esfuerzos redoblados en el terreno, agravando problemas estructurales, como su alejamiento de los procesos de toma de decisiones –concentrados en la cúspide de los ejecutivos– o la exacerbación de conflictos y ambigüedades ya existentes (Lotta Spanghero et al., 2021). Al mismo tiempo que muchas agencias públicas se distanciaron de la toma de decisiones, también fue central la coordinación entre niveles intergubernamentales (nacional, subnacional y local). Esto reforzó la importancia del centro como un actor estratégico, mientras la administración pública local fue quien debió enfrentar las necesidades de los habitantes en forma operativa, robusteciendo la jerarquía de las ciudades como nodo crucial en la gestión pública contemporánea (Ramíó Matas, 2021).

La pandemia del COVID-19 ha suscitado además múltiples respuestas de política social en todo el mundo. Estas se han centrado predominantemente en ampliar las prestaciones temporales y específicas (Dorlach, 2023). En términos de áreas de políticas, junto a las medidas del mercado laboral y de asistencia social, la atención se ha focalizado también en

instrumentos de política social no convencionales. Las intervenciones de las economías en desarrollo fueron a menudo rudimentarias, centrándose en las transferencias de efectivo y la ayuda alimentaria, y dependieron en gran parte de la financiación externa. En cambio, muchos países emergentes introdujeron una gama mucho más amplia de políticas sociales y necesitaron menos la ayuda exterior.

Todo este flujo de eventos conmovió los pilares de las “*policy sciences*”, dado que en este nuevo escenario no solamente los conocimientos científicos y técnicos son relevantes a la hora de formular intervenciones gubernamentales, sino que las emociones y las narrativas también influyen en las decisiones políticas configurando las relaciones entre ciudadanos, organizaciones y gobiernos (Weible et al., 2020). El contexto de emergencia movilizó diversos procesos de adaptación y cambio, como el aprendizaje, las oleadas de respuestas políticas, las alteraciones en las redes (locales y mundiales), la aplicación de políticas en cuestiones transfronterizas y nuevos marcos analíticos para la evaluación del éxito y el fracaso de las políticas. Las tensiones entre valores se expresaron como un elemento esencial de la política pública, entrecruzando objetivos políticos, demandas ciudadanas, y superposición de agendas. Por ejemplo, la atención de la emergencia sanitaria entró en clara colisión con libertades básicas y la economía (García Delgado, 2020; Gargarella, 2020), llevando al rechazo de ciertas políticas públicas por parte de algunos grupos, como el movimiento antivacunas que emergió fuertemente en algunos países del norte global.

2. El enfoque comparado de las políticas públicas en América Latina

En el contexto regional, las políticas públicas comparadas nacieron (como en los países desarrollados) en torno a la reflexión de las reformas estructurales y la introducción de tecnologías gerencialistas en las organizaciones gubernamentales en los años 90. En un escenario de crisis de los socialismos reales y la matriz de desarrollo estadocéntrica de las economías latinoamericanas, saber qué sucedía en otras naciones impulsó a la comunidad de expertos a comenzar a cultivar la mirada comparada sobre estos procesos de transformación. Así, la investigación de diversas unidades de análisis para extraer aprendizajes constituyó uno de los principios

subyacentes del análisis comparativo y en el discurso comparado de la acción pública (Geva-May, 2002; Peters, 2018).

En las primeras décadas del nuevo milenio se dio una proliferación de comunidades epistémicas, expertos e investigaciones que profundizaron la mirada sobre las diferentes arenas de políticas sectoriales. Así, la educación, la seguridad social, la salud, la seguridad pública, el empleo, la participación ciudadana fueron algunos de los temas más relevantes de la agenda de investigación en este período. El decenio pasado, mostró una variedad de temáticas más amplia donde se profundizaron, además, otros tópicos (como pueblos originarios, medio ambiente, género, diversidad cultural, migraciones, economía social solidaria, entre otros), que fueron observados a la luz de las nuevas teorías de las políticas públicas, abandonando en forma progresiva el enfoque tradicional de ciclo de las políticas públicas, dominante en el análisis desde sus orígenes en Iberoamérica.

En este escenario, surge la necesidad de contrastar experiencias, crear enfoques y sofisticar metodologías para el estudio de políticas entre los investigadores de América Latina, lo que llevó a la creación en 2013, durante el 7° Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)—que tuvo lugar en Bogotá—, del *Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de América Latina* (GIPPC-ALACIP). Este espacio, que ya tiene diez años de actividad, nuclea al día de hoy a más de 100 académicos del espacio iberoamericano, teniendo como principal objetivo vincular a los expertos e investigadores de la región, celebrar eventos académicos y fomentar los estudios de políticas en clave comparativa.

Por otro lado, en el escenario global contemporáneo, donde la interdependencia entre naciones se ha profundizado, las políticas públicas comparadas emergen como un campo de indagación crucial para comprender las complejas dinámicas políticas, económicas y sociales que caracterizan al subcontinente. Este vasto y diverso territorio, compuesto por países con realidades históricas, culturales y políticas heterogéneas, enfrenta una serie de desafíos comunes que exigen respuestas innovadoras y contextualizadas. Las políticas públicas, entendidas como las decisiones y acciones del Estado orientadas a influir en la vida de sus ciudadanos, atraviesan todas las esferas de la sociedad. Desde la provisión de servicios básicos como educación y salud, hasta la regulación de la economía y la protección del medio ambiente, las políticas públicas moldean la vida cotidiana

de millones de personas en la región. Por tanto, su análisis y evaluación son fundamentales para entender cómo se ejerce el poder, se distribuyen los recursos y se intenta garantizar la equidad social en nuestros países.

En este sentido, es importante destacar que la comparación de la acción pública no solo nos permite abarcar la diversidad de enfoques e intervenciones adoptados por los diferentes países a la hora de abordar problemas comunes, sino que también nos ayudan a identificar las lecciones aprendidas y las mejores prácticas que pueden ser transferibles de un entorno a otro. Este enfoque nos permite superar las limitaciones de información, tiempo y recursos, y ampliar nuestro horizonte analítico para incluir una variedad de experiencias y perspectivas que enriquecen nuestra mirada del accionar de los gobiernos en la región.

El contexto de emergencia ha sido un disparador inusitado para la investigación comparada. La necesidad de contar con informaciones, evidencia y aprendizajes de otros países movilizó a investigadores de todo el mundo a producir trabajos sobre este nuevo fenómeno y realizar análisis comparativo de la acción gubernamental en torno a las diferentes esferas sociales afectadas por la pandemia. En América Latina, los gobiernos han abordado los problemas complejos e intersectoriales, con estrategias, recursos y estilos diferentes, teniendo diversos grados de éxito en contener la propagación de los contagios (Cyr, Bianchi, González, & Perini, 2021). Esto generó preguntas sobre qué variables fueron cruciales en estas respuestas a la crisis, y en qué medida estas intervenciones podían ser trasladables o no a otros países. La enorme sintonía entre la agenda social y académica dio lugar a una profusión de literatura sobre la política del coronavirus, que impulsó un “boom” de los estudios comparados (Ancochea, Sánchez & Martínez Franzoni, 2022; Armingeon & Sacchi, 2023; Carmody, McCann, Colleran, & O’Halloran, 2020; Greer, King, Massard da Fonseca, & Peralta-Santos, 2021). Este incremento de la producción, estuvo apuntalado por la virtualización y la intensificación de la labor académica de la mano de tecnologías digitales. Así, los seminarios, conferencias, talleres en línea organizados a través de plataformas de videollamada, dieron lugar a toda esta nueva variedad de productos que confeccionaron un balance de las políticas públicas en pandemia, bajo la forma de dossiers en revistas científicas, libros de autor, compilaciones, documentos de trabajo o simples artículos académicos.

En los últimos años, la irrupción de innovaciones tecnológicas está revolucionando la manera en que se produce, circula y comunica el conocimiento científico y la producción académica. Las redes sociales para investigadores, los repositorios de artículos en línea, la escritura colaborativa a distancia, traductores *online*, o la irrupción de la inteligencia artificial, plantean nuevos horizontes en el campo de la política pública comparada. Esto ofrece posibilidades de consolidar las redes regionales y potencialidades para conectar el campo latinoamericano con los centros de discusión global. Recientemente, ha habido puentes entre América Latina y el mundo noroccidental creando debates teóricos y metodológicas dentro del área de la políticas públicas comparada (Peters & Fontaine, 2020). Esto coloca en la agenda de la investigación mundial aportes desde la región, superando el aislamiento y el atraso relativo que las miradas disciplinares imputan al campo del análisis de las políticas públicas latinoamericano (Fontaine, 2015).

3. La propuesta de este libro

Esta publicación es resultado de las *I Jornadas de Políticas Públicas Comparadas de América Latina*, celebradas los días 10 y 11 de noviembre de 2021 en la Universidad Nacional de Rosario dentro del *XVI Congreso Nacional de Ciencia Política*, y organizadas por el *Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas* de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (GIPPC-ALACIP). Este evento representó el primer simposio independiente realizado por el GIPPC-ALACIP con el objetivo de elaborar una publicación colectiva, contando con el financiamiento de la asociación. En sus cuatro mesas, de formato híbrido (todavía en un contexto de pandemia), se discutieron 18 *papers* de investigadores/as y equipos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, México y Uruguay. El propósito de estas jornadas, y del presente libro que recoge sus memorias, fue doble: por un lado, fortalecer el diálogo académico-profesional y la reflexión en torno al estudio de las políticas públicas comparadas, sus metodologías y teorías; y por otro, contribuir a desarrollos empíricos que permitan comprender mejor la complejidad y la multiplicidad de realidades políticas de nuestra región en tiempos de crisis.

Uno de los puntos más sobresaliente de estas jornadas fue la diversidad de perspectivas y enfoques que caracterizó las discusiones y los debates. Se presentaron ponencias sobre una amplia variedad de temáticas: desde cuestiones sobre la historia del campo, teoría política, enseñanza, hasta investigaciones empíricas comparativas sobre programas públicos en Latinoamérica, teniendo como telón de fondo el contexto de emergencia a la luz de la pandemia del COVID-19.

En la primera parte del libro, titulada «El análisis comparado de políticas públicas: historia, métodos, teorías y enseñanza», se examinan los fundamentos teóricos y metodológicos de esta área de investigación. Revistando desde un análisis retrospectivo de las últimas décadas en los estudios de políticas comparadas hasta una reflexión sobre las teorías y enfoques predominantes en la región, los autores nos invitan a repensar nuestras concepciones y supuestos básicos sobre el papel del Estado y la sociedad en la formulación e implementación de programas gubernamentales, y la vinculación entre los trayectos formativos del área con la profesión y la función pública.

El primer capítulo, escrito por Iris Geva-May, David C. Hoffman y Joselyn Muhleisen, realiza un balance de las políticas públicas comparadas a nivel global a partir de la producción en revistas académicas. Aquí, se analizan las principales tendencias de los trabajos publicados en el área, las limitaciones de los textos actuales y las oportunidades de desarrollo futuras. Siguiendo esta reflexión disciplinar, Nelson D. Cardozo, presenta el derrotero histórico de esta área de investigación en el caso latinoamericano en el capítulo 2.

El rol de la teoría es considerado por las cuatro siguientes secciones. Rodolfo Canto Sáenz plantea en el tercer capítulo que el análisis de políticas públicas que, desde su origen, buscaba mejorar la función pública para fortalecer la democracia como vía de realización de la dignidad humana, ha transitado hacia una impronta neoliberal que va en dirección contraria a estos fundamentos originarios. Nicolás Bentancur, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez, de Uruguay, dan cuenta en el subsiguiente apartado de los resultados de una investigación que ha relevado las ponencias presentadas en los grupos dedicados al estudio de las políticas públicas en los principales congresos regionales (ALACIP y LASA). Su objetivo es delinear un diagnóstico sobre las teorías presentes en los trabajos de políticas

producidos en Latinoamérica, resaltando ciertos sesgos y carencias que comprometen su desarrollo futuro (endogamia nacional, escasos aprendizajes intrarregionales, y dependencia de la producción realizada en los países desarrollados).

El capítulo 5, del equipo de Ecuador integrado por Guillaume Fontaine, Alejandro Hernández-Luis, Taymi Milán, y Carlos Rodrigues, propone que el diseño de políticas públicas se ha impuesto desde hace cuatro décadas como un marco analítico esencial, siendo, a diferencia de los esquemas convencionales derivados del ciclo de políticas públicas, un modelo de análisis y toma de decisiones sistémico, reiterativo y no-lineal. La sección siguiente, nos plantea de la mano de José Manuel Canales Aliende y Adela Romero-Tarín, de una manera sintética, la nueva realidad emergente, su problemática, y los retos que plantea para el análisis de políticas públicas, centrando la mirada en los factores de las personas y de su territorio. Sostienen, entroncándose a las perspectivas de la filosofía política, que la geopolítica nos aporta la visión política del territorio, superando el enfoque clásico de carácter físico-geográfico de la contemplación del territorio, mientras que la biopolítica, representa un factor poliédrico, rico en contenido y con aun muchas posibilidades por descubrir.

Las dos siguientes secciones, se centran en la enseñanza de posgrado en el área de políticas públicas y sus desafíos. En el capítulo 7, Norma Muñoz-del-Campo nos invita a preguntarnos cuáles son los ejes que caracterizan las formaciones de las maestrías en políticas públicas en América Latina y cuáles son los atributos de la herramienta *Problem Based Learning* (PBL) para la didáctica del área. Para responder esta pregunta presenta estudio cualitativo en base a 18 programas de máster de la región, contrastando los principales desafíos impuestos por estas formaciones con las funciones principales del dispositivo que evidencia tener una gran utilidad para el logro de la mayor parte de los objetivos propuestos y perfiles de egreso predefinidos en los cursos. Por su parte, el equipo conformado por Sergio Iván Martínez Porras, André-Noël Roth Deubel, Olga Lucia Salamanca Ruiz y María Camila Pinzón Segura, analizan las tesis de maestría en perspectiva crítica, realizando una comparación evaluativa de 13 tesis basadas en enfoques convencionales con otras 13 tesis basadas en enfoques crítico-interpretativistas. Los autores concluyen que los resultados indican que las tesis que usan enfoques

crítico-interpretativistas son de calidad superior a las tesis realizadas usando teorías convencionales.

Los dos capítulos siguientes se concentran en la profesión de los hacedores de políticas públicas. André Noël Roth-Deubel analiza la influencia de la orientación política del jefe de gobierno en la selección de los perfiles sociales y de formación académica de la alta función pública en la alcaldía de Bogotá. El estudio compara los rasgos de tres administraciones con diferentes ideologías: izquierda, derecha liberal y ecologista. Se argumenta que el proceso de socialización de los altos funcionarios influye en su visión del mundo, sus valores y sus decisiones políticas. Finalmente, Salvador Parrado explora la evolución de la profesión de analista de políticas públicas, argumentando que esta profesión aún se encuentra en desarrollo, pero que tiene un gran potencial para mejorar la calidad de las políticas públicas en la región. El capítulo analiza el marco de competencias de la OCDE para los analistas de políticas públicas, presenta ejemplos del Reino Unido y Nueva Zelanda, y luego propone sugerencias sobre qué experiencias podrían ser relevantes y cómo podrían adaptarse a Latinoamérica.

En la segunda parte del libro, titulada «Políticas públicas comparadas en América Latina: estudios empíricos sobre la acción pública en tiempos turbulentos», comprende una serie de estudios que exploran la implementación y el impacto de políticas públicas específicas en diversos países y contextos. Desde la respuesta del Estado y la sociedad frente a la pandemia de COVID-19 hasta las políticas orientadas a sectores específicos como la educación, la salud y el medio ambiente, examinaremos cómo las políticas públicas influyen en la vida de los ciudadanos y en la configuración de las realidades latinoamericanas.

A través de análisis comparativos, se examinan las estrategias y políticas implementadas por diferentes gobiernos subnacionales en México, Argentina, Brasil y otros países para contener la propagación del virus y mitigar sus efectos económicos y sociales. ¿Qué factores explican las diferencias en la respuesta de las administraciones frente a la pandemia? ¿Cómo se han articulado las políticas de salud pública con otras dimensiones como la educación, el trabajo y los cuidados?

Silvio Crudo y Vilma Paura abordan en su capítulo las intervenciones sociales del Estado en Argentina durante los primeros cien días del

COVID-19, en las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los autores buscan testear la hipótesis que indica que el Estado Nacional tuvo un rol rector en definir la estrategia para enfrentar la pandemia y sus efectos en el periodo analizado, incluso en ámbitos en los que las unidades subnacionales estaban facultadas legalmente a actuar con un alto grado de autonomía y más allá de la fuerza gobernante a nivel provincial

El capítulo 12 elaborado por Ludmila Rodrigues Antunes, Talitha Miriam Do Amaral Rocha y Marina Ferraz, se interna la problemática de los trabajadores de aplicativos que emergió con la manifestación de repartidores, *motoboys* y *mototaxistas* que tuvo lugar en Niterói, en Brasil el 23 de marzo de 2021. El escrito plantea la hipótesis de que los nuevos enfoques de regulación y las perspectivas de intersección de un nuevo derecho laboral no parecen ser la única salida, señalando que estos trabajadores no sólo parecen exigir el reconocimiento como sujetos de derechos, sino que su resistencia también apunta a sus propias propuestas de organización y gestión de su trabajo.

La sección siguiente aborda de la mano de Nicole Elizondo y Alejandra Retama los resultados de la encuesta “Percepciones sobre los cuidados en la familia en Chile”, en particular, las opiniones de quienes ejecutan los cuidados familiares y que describen el impacto de las medidas de restricción por consecuencia de la llegada del COVID-19, en su rutina cotidiana. Luego, el capítulo 14 presentado por Lucio Marinsalda Pastor, estudia las relaciones entre Nación y las provincias en Argentina durante la pandemia, para explorar un posible vínculo entre el grado de acatamiento de los gobiernos de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Mendoza a las intervenciones de política pública en torno a la pandemia adoptadas por el Gobierno Nacional y los conflictos políticos que propiciaron una mayor polarización entre oficialismo y oposición.

Las políticas sanitarias para combatir el COVID-19 en Brasil, Estados Unidos y Reino Unido son tratadas en forma comparativa por Ana Paula Dupuy Patella y Hemerson Pase, intentando comprender los errores y aciertos de las distintas maneras de afrontar la pandemia. El capítulo analiza las políticas de salud pública de cada uno de los tres países adoptadas hasta el año 2021 y las características culturales de cada una de las sociedades, para posteriormente, abordar las principales medidas y estrategias

asumidas por los funcionarios estatales desde principios de la emergencia, y finalmente, contrastar la efectividad de las políticas implementadas en cada caso. El libro cierra con el estudio de las estrategias de respuesta a la pandemia de COVID-19 por parte de los gobiernos subnacionales en México, encarada por Alejandro Navarro Arredondo, utilizando un análisis cualitativo comparativo de conjuntos difusos (fsQCA) para identificar las combinaciones de acciones que redujeron la mortalidad asociada a esta pandemia durante su etapa inicial.

En suma, esta compilación ofrece una mirada panorámica y multifacética de las políticas públicas en América Latina, desde sus fundamentos teóricos hasta sus aplicaciones prácticas en contextos de crisis y transformación. A través de análisis rigurosos, estudios empíricos y reflexiones críticas, los autores nos invitan a repensar nuestras concepciones y prácticas en torno a la política y el gobierno, y a contribuir al diseño de políticas más inclusivas, equitativas y sostenibles en nuestra región.

En un momento de grandes desafíos y oportunidades, el estudio y la práctica de las políticas públicas comparadas adquieren una relevancia y urgencia renovadas. ¿Qué lecciones podemos extraer del pasado para construir un futuro más justo y próspero para todos los habitantes de América Latina? ¿Cómo es posible articular de manera más efectiva las demandas y aspiraciones de la sociedad civil con las agendas políticas y económicas de los gobiernos y las instituciones internacionales?

Estas son algunas de las preguntas que nos plantea este volumen, y cuyas respuestas requerirán de un esfuerzo colectivo y multidisciplinario de académicos, investigadores, profesionales y ciudadanos para pensar la acción pública en línea con los valores democráticos, la equidad social y el desarrollo sostenible para la región.

¡Así, invitamos a los lectores a emprender este apasionante viaje por las políticas públicas comparadas en América Latina a través de las páginas de este libro!

4. Referencias

Ancochea, Sánchez, D., & Martínez Franzoni, J. (2022). Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica: respuesta común en escenarios

contrastantes. En A. Minteguiaga, C. Midaglia, & N. Sátyro (Eds.), *Protecciones sociales en América Latina en tiempos de pandemia: miradas en torno a la capacidad acumulada de bienestar público* (pp. 189-212). Buenos Aires: Universidade Federal de Minas Gerais/ Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR/ Teseo/ Alacip/ Instituto Gino Germani.

Armingeon, K., & Sacchi, S. (2023). Austerity and Adjustment from the Great Recession to the Pandemic– and Beyond. En S. Börner & S.-M. Kaiser (Eds.), *European Social Policy and the COVID- 19 Pandemic. Challenges to National Welfare and EU Policy* (pp. 28-52). Nueva York: Oxford University Press.

Bentancur, N. (2023). Northern theories and Southern policies. Why the most influential approaches are insufficient for teaching public policy in Latin America. *Teaching Public Administration*, 42(1), 95-115. <https://doi.org/10.1177/01447394231169899>

Bulcourn, P. A., & Cardozo, N. D. (2020). La pandemia del COVID-19: pensar al Estado en un marco de incertidumbre y complejidad. *Metapolítica*, (109), 44-55.

Cairney, P. (2021). *The Politics of Policy Analysis*. Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.4135/9781483389080.n3>

Canto Sáenz, R. (2023). Las Políticas Públicas en México y la insuficiencia de la teoría. Rodolfo Canto Sáenz. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (20-mayo-septiembre), 75-85. Recuperado de https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1685129250_75-85.pdf

Capano, G., & Toth, F. (2023). Thinking outside the box, improvisation, and fast learning: Designing policy robustness to deal with what cannot be foreseen. *Public Administration*, 101(1), 90-105. <https://doi.org/10.1111/PADM.12861>

Carmody, P. R., McCann, G., Colleran, C., & O'Halloran, C. (2020). COVID-19 in the Global South: impacts and responses. En *COVID-19 in the Global South: Impacts and Responses*. Bristol: Bristol University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/j.ctv18gfz7c>

Cyr, J., Bianchi, M., González, L., & Perini, A. (2021). Governing a Pandemic: Assessing the Role of Collaboration on Latin American Responses to the COVID-19 Crisis. *Journal of Politics in Latin America*, 13(3), 290-327. <https://doi.org/10.1177/1866802X211049250>

Dorlach, T. (2023). Social Policy Responses to COVID-19 in the Global South: Evidence from 36 Countries. *Social Policy and Society*, 22(1), 94-105. <https://doi.org/10.1017/S1474746422000264>

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.

García Delgado, D. (2020). *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual* (Vol. 1). Buenos Aires: FLACSO.

Gargarella, R. (2020, marzo 30). Coronavirus: Los problemas del estado de emergencia en América Latina. *La Nación*, p. 5. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/coronavirus-los-problemas-del-estado-emergencia-america-nid2348990>

Geva-May, I. (2002). Comparative Studies in Public Administration and Public Policy. *Public Management Review*, 4(3), 275-290. <https://doi.org/10.1080/14616670210151586>

Greer, S. L., King, E. J., Massard da Fonseca, E., & Peralta-Santos, A. (2021). Introduction. Explaining Pandemic Response. En S. L. Greer, E. J. King, E. Massard da Fonseca, & A. Peralta-Santos (Eds.), *Coronavirus Politics* (pp. 3-33). Ann Arbor: University of Michigan Press. <https://doi.org/10.1353/book.83273>

Lotta Spanghero, G., Morangueira Magri, G., Nunes, A. C., Soares Benedito, B., Aliberti, C., Caracho Ribeiro, E., ... Santos, A. (2021). The impact of the COVID-19 pandemic on the performance of street level bureaucrats in Brazil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (35), 1-38. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.243776>

Lund, C. S., & Andersen, L. B. (2023). Professional development leadership in turbulent times: Public administration symposium: Robust politics and governance in turbulent times. *Public Administration*, 101(1), 124-141. <https://doi.org/10.1111/PADM.12854>

Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/ Instituto Nacional de la Administración Pública.

Ouviña, H. (2021). El Estado y la reactivación del Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo en América Latina (2019-2020). En C. Bautista, A. Durand, & H. Ouviña (Eds.), *Estados alterados. Reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánica en tiempos de pandemia* (pp. 251-274). Buenos Aires: Muchos Mundos Ediciones/ CLACSO.

Peters, B. G. (2018). Comparative Politics and Comparative Policy Studies: Making the Linkage. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1), 88-100. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1414409>

Peters, B. G., & Fontaine, G. (Eds.). (2020). *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.

Puello Socarrás, J. F. (2021). Ni condena escatológica ni venganza panteísta. El Estado capitalista al desnudo en los tiempos del coronavirus. En C. Bautista, A. Durand, & H. Ouviaña (Eds.), *Estados alterados. Reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánica en tiempos de pandemia* (pp. 285-298). Buenos Aires: Muchos Mundos Ediciones/ CLACSO.

Ramió Matas, C. (2021). *¿Cómo ha respondido la administración pública a las necesidades ciudadanas durante la pandemia de la COVID-19?: diagnóstico y propuestas de mejora*. Donostia-San Sebastián: Ararteko. Recuperado de https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/O_5184_3.pdf

Real-Dato, J., & Verzichelli, L. (2021). In search of relevance: European political scientists and the public sphere in critical times. *European Political Science*, 1-16. <https://doi.org/10.1057/s41304-021-00335-9>

Weible, C. M., Nohrstedt, D., Cairney, P., Carter, D. P., Crow, D. A., Durnová, A., ... Stone, D. (2020). COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives. *Policy Sciences*, 53(2), 225-241. <https://doi.org/10.1007/S11077-020-09381-4/METRICS>

PARTE I:

**El análisis comparado de
Políticas Públicas.**
Historia, métodos, teorías
y enseñanza.

Veinte años análisis comparado de políticas públicas: estudio del campo y una discusión de temas y métodos¹²

Iris Geva-May

David C. Hoffman

Joselyn Muhleisen

1. Introducción

En su artículo de 2013 «Policy Analysis Reaches Midlife», y en su segundo libro fundamental titulado *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Reaches Midlife*, Beryl Radin traza el desarrollo de los estudios de políticas y su análisis comparado, destacando el *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* (JCPA) y su declaración de objetivos como importantes peldaños en el crecimiento del área. Hasta el momento, sigue siendo la única revista focalizada exclusivamente en los estudios de políticas públicas comparadas. Fundado hace 25 años, la misión de este periódico ha avanzado con el apoyo de destacados académicos y dedicados miembros del consejo editorial, como Laurence E. Lynn Jr., primer coeditor, Peter deLeon, Duncan McRae, David Weimer, Beryl Radin, Frans VanNispen, Yukio Adachi, Claudia Scott, Allan Maslove y otros en Estados Unidos, Canadá, Europa, Australia/Nueva Zelanda y Asia. A lo largo de los años, ha pasado de tres a seis números por volumen anual. Anualmente se presentan unos 120 artículos. En 2016 la tasa de aceptación del JCPA fue del 21%, hubo 443 citas de sus artículos y el factor de impacto aumentó de 0,612 a 1,07 en un año (Thompson Reuters

¹² Artículo publicado originalmente en el *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1), 18-35 bajo el nombre "Twenty Years of Comparative Policy Analysis: A Survey of the Field and a Discussion of Topics and Methods", 10.1080/13876988.2017.1405618. Traducción de Nelson D. Cardozo.

SSI Citation Index, junio de 2017). Esto demuestra que un cúmulo cada vez mayor de investigadores y expertos de las políticas públicas de muchos ámbitos trabajan en estudios comparativos, e indica la sobresaliente posición de la revista en este campo. Hay nuevos libros de políticas comparadas en elaboración o que se han publicado recientemente, y al mismo tiempo se están ofreciendo cada vez más cursos de esta temática en todo el mundo. Esta trayectoria en los estudios del sub-área también puede advertirse en la creación del *International Comparative Policy Analysis Forum* (ICPA-Forum), con más de 1.400 miembros internacionales y unas 50 instituciones que participan en una red académica que promueve las investigaciones comparadas. El ICPA-Forum también colabora con diez asociaciones académicas para ofrecer premios a trabajos comparativos destacados.

En un esfuerzo por hacer un balance hacia dónde ha ido el campo del análisis de políticas comparativo y hacia dónde se dirige, este capítulo mapea el contenido de JCPA, la revista insignia del campo, y contrasta los resultados con un relevamiento más amplio de los artículos con este abordaje indexados en la base de datos *Academic Complete de Elton B. Stephens Co.* (EBSCO). La indagación realizada clasifica los artículos de investigación publicados en las dos últimas décadas en materia de análisis comparado de políticas por tema, metodología, países estudiados y países de afiliación institucional de los autores. Revela algunos puntos fuertes y débiles del campo en su conjunto, y arroja luz sobre el lugar que ocupa del JCPA dentro de él. También trazamos el desarrollo de los estudios de las políticas públicas comparadas en contraste con la ciencia política comparativa y la administración pública comparada. Comenzamos con un breve repaso de la historia del campo, para pasar luego a discutir su alcance e importancia, revisamos los resultados de la sistematización de contenido y, finalmente, hacemos sugerencias sobre algunas nuevas direcciones que el análisis comparativo de políticas en general, y el JCPA en particular, podrían tomar en el futuro.

2. El desarrollo del análisis comparativo de políticas públicas como campo de estudio

El área de las políticas públicas comparadas se desarrolló a partir del campo más antiguo y general del análisis de políticas, que también se basó en

las tradiciones de investigación de la administración pública y la política comparada. Esta área de investigación se originó en Estados Unidos a raíz de los avances a principios de la década de 1960. Se trata de un ámbito relativamente nuevo de la investigación en ciencias sociales, cuya principal razón de ser es la necesidad en las sociedades democráticas de que los hacedores de políticas elegidos sean sistemáticos, basados en evidencias, transparentes, eficientes y responsables. El análisis de políticas es un oficio que «dice la verdad al poder», en palabras de Wildavsky (1979), pionero en esta sub-área. El análisis de políticas se ha definido al menos de seis maneras: 1) «Un tipo de análisis cuantitativo que implica comparaciones e interacciones entre valores y políticas» (Lindblom, 1958, pp. 280-312); 2) la creación de problemas que pueden resolverse (Wildavsky, 1979, p. 1); 3) el uso de la razón y las pruebas para elegir la mejor política entre una serie de alternativas (MacRae & Wilde, 1979, p. 14); 4) un «oficio para proveer ayuda sistemática, racional y basada en la ciencia para la toma de decisiones» (Dror, 1983, p. 79); 5) un proceso de resolución de problemas (Bardach, 1992, p. 1); y 6) un asesoramiento pertinente orientado al cliente para las decisiones públicas (Weimer & Vining, 1989, p. 1; 2010).

Inicialmente, el movimiento partió de la noción de que el objetivo clave del servicio público era diseñar, promulgar y aplicar mejores políticas públicas, cumpliendo los criterios de Kaldor-Hicks para la eficiencia económica, como afirmó por primera vez Lindblom (1958). Una piedra angular del análisis de políticas ha sido el principio de que la toma de decisiones debe estar basada en evidencias, ser verificable y evaluable, ser transparente y responsable, y poder aplicarse para cumplir con los principios democráticos, satisfacer las necesidades sociales y económicas y responder ante el público (Brans et al., 2016). La elaboración de políticas basadas en evidencia también implica, por definición, buscar pruebas «en otros lugares» para comparar datos, hechos y acontecimientos históricos, internacionales, disciplinarios o de otro tipo. Este requisito parece haber sido la razón de la separación de este nuevo campo comparativo dentro de las políticas públicas.

Aunque el análisis de políticas existe desde hace más de medio siglo, la investigación comparativa en políticas, que examina las similitudes y diferencias entre las políticas de diferentes naciones o unidades políticas subnacionales, sólo está presente desde la década de 1990. En los años setenta y ochenta asistimos a la reanudación de los debates sobre

el diseño o las metodologías de la investigación científica comparada, así como de sus lógicas y limitaciones. Sin embargo, estos debates no incluyen las «políticas públicas comparadas» tal y como se perciben hoy en día. Observamos un intento en la contribución de Dierkes et al. (1987), *Comparative Policy Research: Learning from Experience*, donde Wildavsky escribió. La constatación de que la literatura política escrita sobre los Estados Unidos no se aplicaba directamente a otros países fue uno de los factores que llevaron a la creación del análisis comparativo de políticas. Hogwood y Gunn (1984) señalaron la dificultad incluso de enseñar los conceptos y la práctica a los estudiantes del Reino Unido, principalmente por la necesidad de trasladar las estrategias y técnicas desarrolladas en los Estados Unidos a otros contextos. Concluyen que «esta literatura [de análisis de políticas] fracasa en discutir el uso y los límites de las técnicas de análisis de políticas»

En sus inicios, el área que estamos estudiando, como tradición de investigación moderna, se unió a la politología comparativista y a la administración pública comparada. Aunque la tradición comparativista en la ciencia política ha sido un ámbito de estudio desde finales del siglo XIX y en la administración pública desde la década de 1950, los académicos que empleaban este enfoque para mirar la acción pública en los 80 no se identificaban como parte de un campo de estudio distinto. La obra *A System of Logic* de John Stuart Mill, publicada por primera vez en 1843, se considera la primera formulación sistemática del método comparativo moderno para la investigación en ciencias sociales (Mill, 1843). Este abordaje comenzó a aplicarse sistemáticamente en el estudio académico moderno de la política que se lleva a cabo desde 1968, cuando la Escuela de Postgrado del Centro Universitario de la Universidad de la Ciudad de Nueva York creó la revista *Comparative Politics* y donde Harold Lasswell publicó su obra «The Future of the Comparative Method» (El futuro del método comparativo), como artículo principal del primer número de la revista. El análisis comparativo de la acción pública se convirtió en un área en la década de 1990 porque (i) había más publicaciones que se identificaban como parte de un campo explícito, y (ii) los académicos comenzaron a investigar y desarrollar teorías y metodologías específicas (Lasswell, 1968).

Este tipo de análisis compartió una trayectoria de desarrollo tanto con la política comparativa como con la administración pública comparada,

como sostiene Beryl Radin (2013a), pero ha tendido a prosperar mientras la administración pública comparativa se estancaba. Esta última estudia las instituciones burocráticas buscando identificar las políticas aplicables en diferentes contextos políticos. Sustancialmente, esta se centra casi exclusivamente en las agencias públicas del poder ejecutivo y en la etapa de implementación de las políticas, estableciendo una clara distinción entre administración y política. Después de la Segunda Guerra Mundial, los estudiosos comenzaron a utilizar la mirada comparativa para responder a preguntas sobre el desarrollo y encontrar estrategias administrativas que funcionaran en diferentes países. En 1960 se creó el grupo de administración comparada y su presidente, Fred W. Riggs, lo utilizó para impulsar una agenda académica en este campo. La administración pública comparada experimentó un auge en la década de 1960 y se crearon varias revistas para hacer avanzar el campo. Sin embargo, en la década de 1970, la financiación y el apoyo académico disminuyeron y la disciplina se tambaleó (Heady, 2001). Como reflejo de este declive del interés, la revista *The Journal of Comparative Administration* pasó a llamarse *Administration & Society* en 1973. A finales de los años 80 y 90, los principios económicos neoliberales cambiaron el enfoque de la administración en el Reino Unido y los Estados Unidos. En lugar de privatizar las agencias y servicios públicos, los gobiernos adoptaron mecanismos de competencia, aplicaron los principios del mercado, y se centraron en la eficiencia y la racionalización. Las organizaciones internacionales para el desarrollo proyectaron el neoliberalismo a nivel mundial como parte del Consenso de Washington. Las nuevas ideas sobre la gobernanza pública se plasmaron en la literatura de la Nueva Gestión Pública y su estudio condujo a un ligero resurgimiento de la administración pública comparada en la década de 1990. Desde ese periodo, esta sub-área se ha estancado. Según Jreisat, muchos académicos evitan los estudios transculturales o cualquier investigación en la que las unidades de comparación no sean equivalentes funcionales (2002). Esta es una deficiencia importante de la administración pública comparada, ya que la interdependencia resultante de la globalización hace necesarias tales miradas comparativas. El análisis comparativo de políticas no se limita a centrarse en la unidad de la administración burocrática, sino que ha asumido el reto de analizar cómo funcionan las políticas en entornos diversos.

El aumento de la producción en el campo del análisis comparativo de políticas y el simultáneo descenso de la producción en la administración comparada se ven confirmados por los resultados recolectados en la base de datos *EBSCO Academic Complete* y en *Google Books*. Las figuras 1 y 2 muestran el crecimiento de la literatura sobre políticas públicas comparadas y el declive de la literatura sobre administración pública comparada. La figura 1 compara el número de artículos indexados en la base de datos *EBSCO Academic Complete* por año con las palabras «comparative administration» (administración comparada) y «comparative policy» (política pública comparada) en sus títulos o resúmenes desde 1969 hasta 2015. El gráfico 2 muestra el resultado de una búsqueda de las sintaxis en *Google Books* para «comparative policy» y «comparative administration». El gráfico representa el porcentaje de dos combinaciones de palabras en el «Google Million», un conjunto de libros publicados al azar entre 1500 y 2008, que comprenden las frases objetivo¹³. En la figura 3, otra búsqueda de N-grams en *Google Books* muestra la mayor frecuencia de la frase «política comparada» respecto a «política pública comparada» o «administración comparada». Sin embargo, es evidente que hay muchos trabajos comparativos que pueden no estar explícitamente etiquetados como comparativos. Lamentablemente, nuestra estrategia de búsqueda no capta aquellos estudios que realizan trabajos comparados sin utilizar el término comparativo. Aunque hay muchas cosas que estas búsquedas no captan, creemos que muestran fuertes tendencias en una muestra justa de las publicaciones generales. Los gráficos tienen un aspecto diferenciado porque exhiben datos de diversas muestras y miden la prevalencia de la «política comparada» en diferentes relevamientos, pero el rasgo general que presentan es el mismo: hay más discurso sobre la política comparada ahora que antes. Creemos que el hecho de que el mismo patrón sea evidente en varias muestras medidas por otros métodos añade solidez a la conclusión.

¹³ Cuando se introducen frases en el Visor de Ngramas de la Búsqueda de libros de Google, se muestra un gráfico que exhibe cómo han aparecido esas frases en un corpus de libros a lo largo de los años seleccionados.

Gráfico 1. Comparación del número de artículos indexados en la base de datos EBSCO Academic Complete por año con las palabras “comparative administration” y “comparative policy” en sus títulos o resúmenes desde 1969 hasta 2015.

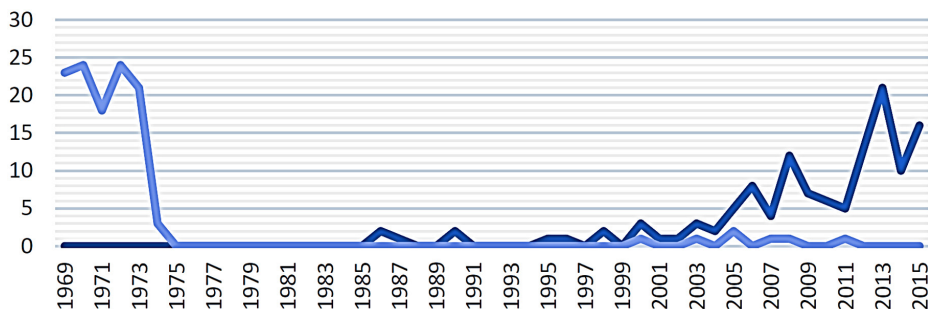
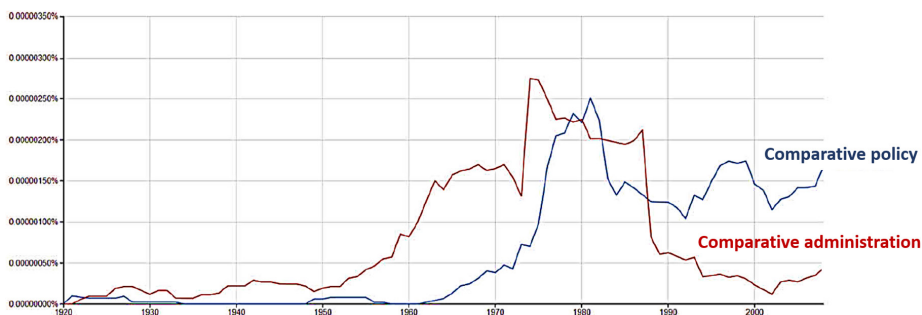
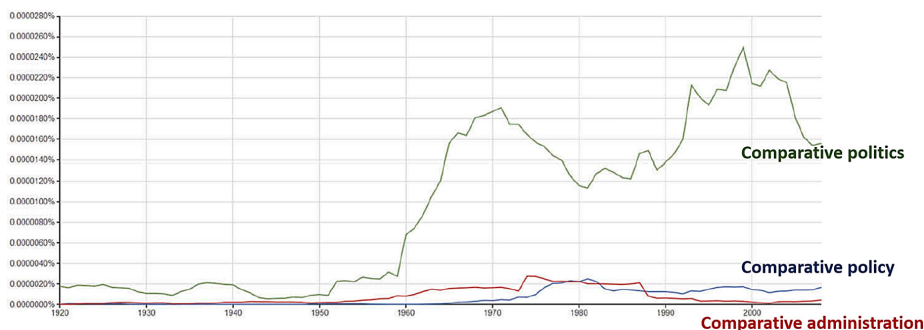


Gráfico 2. Índices relativos de uso de «comparative policy» y «comparative administration» por año en la base de datos «Google Million». El eje Y representa el porcentaje de frases de dos palabras en el corpus que comprende la sintaxis objetivo. Aunque estas dos frases no recogen ciertamente todas las referencias a estos campos, son esencialmente una muestra aleatoria de todas las referencias que puede esperarse que capten aproximadamente la misma porción del total a lo largo del tiempo



Fuente: Recuperado de books.google.com/ngrams/info el 8 de octubre de 2016

Gráfico 3. Tasas relativas de uso de «comparative politics», “comparative policy” y “comparative administration» por año en la base de datos «Google Million».



Fuente: Recuperado de books.google.com/ngrams/info el 8 de octubre de 2016

3. La importancia y las limitaciones de las políticas públicas comparadas

¿Por qué comparamos las políticas públicas? Lo hacemos para ser más eficaces y eficientes, evitar la repetición de fracasos, maximizar el uso de los recursos, ahorrar tiempo e inspirarnos en esas similitudes para extraer conclusiones. El análisis comparativo de políticas contribuye a economizar tiempo y recursos preciosos en una época en la que los retos deben afrontarse a una velocidad y un nivel óptimos (Wildavsky, 1979; Neustadt & May, 1986; Rose, 1991; Rose & Mackenzie, 1991; Weimer 1993; Geva-May & Wildavsky, 1997; Ostrom, 1998; Weimer & Vining, 1999).

Es natural comparar políticas públicas por muchas razones. Las comparaciones, de hecho, implícitas o explícitas, siempre han impregnado el trabajo de los científicos sociales. Los métodos básicos de investigación que se propugnan en los diseños experimentales son comparativos en el sentido de que utilizan grupos de control y de experimentación. Citando a Swanson (1971, p. 145): «el pensamiento sin comparaciones es impensable y, en ausencia de comparaciones, también lo son todo el pensamiento y la investigación científica». La comparación es un atributo cognitivo innato de los humanos que aplicamos en nuestra vida cotidiana, en

nuestras actividades profesionales o como productores o consumidores de productos. Las políticas públicas pueden considerarse como uno de esos productos. Además, existen términos de referencia políticos, culturales, sociológicos, económicos y otros dentro de los distintos contextos. Lo que puede estimarse un éxito en un país puede ser evaluado con dureza en otro debido a los diferentes valores en cuanto controles sociales.

Pero el contexto y la transferencia de políticas, el préstamo de programas o la extracción de lecciones pueden ser compatibles entre unidades sociales, mientras que la transferencia, el préstamo o la extracción de aprendizajes se determinan teniendo en cuenta la estructura, la cultura y la política particulares del país (Geva-May, 2002), porque «los puntos comunes son más importantes que las diferencias» (Ingraham, 1996, p. 4). El valor de los estudios de políticas públicas comparadas reside en:

cruzar las fronteras nacionales [y] ampliar el número de programas que pueden observarse en acción... el hecho de que sean extranjeros introduce un elemento de especulación sobre si pueden transferirse. Pero la especulación es limitada, ya que la experiencia en otros lugares proporciona pruebas palpables de cómo funcionan realmente los programas. (Rose, 1993, p. 110)

Las comparaciones de políticas son necesarias en el mundo actual por al menos cuatro razones. En primer lugar, el acceso: en la era de la aldea global, la distancia ha perdido importancia gracias a la tecnología de la comunicación y los sistemas de transporte. Las políticas públicas son más visibles, así como sus éxitos o fracasos, que pueden adoptarse o evitarse, como lo haría cualquier producto tangible. En segundo lugar, el legado institucional económico o la interdependencia entre los actores nacionales debido a consideraciones económicas –mercados, clientes, empresas, sistemas legales y transacciones– afectan al bienestar o incluso a la supervivencia de otras entidades. En tercer lugar, en la aldea global los gobiernos se enfrentan a dificultades similares de política nacional, que suelen tener desencadenantes y resultados parecidos y conducen a retos y dilemas socioeconómicos, estructurales y tecnológicos análogos. La pérdida o ganancia de capital humano, el envejecimiento de la población y la escasez de mano de obra cualificada, la seguridad, el acceso a la sanidad,

etc., son sólo algunos ejemplos de estos problemas políticos. Por último, los temas transnacionales surgen constantemente y revelan el grado de interdependencia. Por ejemplo, la migración transfronteriza (legal o ilegal) de un país a otro, que afecta al bienestar o al tejido sociopolítico del Estado de destino; o las políticas medioambientales (independientemente de que los países adhieran o no al Protocolo de Kioto) inciden en los niveles de contaminación de otros países: el aire simplemente no puede detenerse en las fronteras de una jurisdicción. Mientras haya gobiernos y servicios públicos o instituciones que se enfrenten a desafíos globales emergentes similares, habrá, como sostiene Rose (1991), «lecciones que extraer».

Los estudios comparativos de políticas suelen percibirse como miradas internacionales entre dos o más naciones. De hecho, el estudio de casos es un método importante utilizado en este campo, como se analizará en los resultados de nuestra codificación. Sin embargo, la lógica de la comparación que se establece es importante. Comparativo significa que las contribuciones deben aportar claramente a la extracción de lecciones basadas en circunstancias en las que los ámbitos analizados poseen en común algunas variables de políticas, programas o instituciones potencialmente manejables.

La declaración de «Objetivos y Alcance» del JCPA encarna, en gran medida, las dimensiones del campo del análisis comparativo de políticas. Estas son:

- 1- Extraer lecciones basadas en circunstancias en las que las cuestiones políticas comparadas comparten variables de política, programas o institucionales manipulables;
- 2- Contribución al desarrollo de la teoría comparativa;
- 3- Presentación de investigaciones empíricas basadas en la teoría;
- 4- Evaluaciones comparativas de los métodos de investigación;
- 5- Implicaciones comparativas prácticas de la investigación basada en la teoría; y
- 6- Uso de heurísticas conceptuales para interpretar la práctica (Geva-May & Lynn, 1998).

La metodología comparativa tiene sus limitaciones. Los métodos explicados por primera vez en *A Theory of Logic* de Mill son difíciles de aplicar

en las ciencias sociales en general y en el análisis comparativo de políticas públicas en particular, porque es problemático encontrar casos suficientemente similares para comparar, y por restricciones de recursos, tiempo y otras limitaciones prácticas.

Esto lleva a inconvenientes de aleatoriedad frente a las limitaciones intencionales. Gerring (2006) aborda estas restricciones en su trabajo sobre la selección de estudios de caso. Las comparaciones de políticas públicas también se enfrentan al problema de que los programas o las estructuras gubernamentales – por ejemplo, en educación, inmigración y transporte– son típicos del contexto cultural o estructural en el que surgen. En opinión de Lasswell y Kaplan (1950), «el contexto es lo más importante». Además, tenemos que reconocer que las políticas públicas no se producen en condiciones de laboratorio, y que la dificultad de observar y comparar rigurosamente estos «contextos» como grupos de control o grupos experimentales tiene sus límites por razones éticas y prácticas; las unidades de comparación son intencionadas y no aleatorias, y se ven afectadas por acontecimientos, agendas y plazos volátiles, acontecimientos naturales o económicos inesperados, cambios políticos, etc. Mientras que en la investigación en ciencias sociales reconocemos las variables externas que interfieren, la volatilidad de las políticas públicas implica una importante perturbación de eventos exteriores e inesperados. Lo que estudiamos en forma comparada cuando miramos políticas no son grupos de control y de estímulo, sino «experimentos naturales»; es decir, lo que ocurre en una determinada «unidad social», y qué lecciones pueden extraerse de esa jurisdicción para otras.

Reconociendo las limitaciones que acabamos de exponer, debemos definir lo que significa el análisis comparativo de políticas dadas las diferencias contextuales. En consecuencia, al comparar y extraer lecciones hay matices que van desde la plena transferencia, el préstamo, la adopción, la adaptación, hasta el “pellizco” (DeLeon & Resnick-Terry 1998; Geva-May, 2002), o en palabras de Rose (1991, 1993), desde la copia, la emulación, la hibridación, hasta la mera síntesis o la inspiración, dependiendo de la cultura o el sistema respectivo de dichas unidades sociales. Esta visión de la naturaleza matizada de las políticas públicas comparadas explica la percepción de que deben existir puntos básicos compartidos entre los aspectos de los problemas de políticas, que son más similares

que diferentes y que pueden ser asumidos en distintos niveles. Para abordar la validez de la comparación, hay que identificar los aspectos centrales comunes comparables, que dictan la búsqueda de información comparativa. Consecuentemente, las diferencias contextuales conformarían el grado de extracción de lecciones que van desde la adopción hasta el chispazo como insuflación creativa, que puede llevar a la invención de un curso de acción al que no se habría llegado de otro modo.

4. Estudio de análisis de contenido de los artículos del JCPA y la base de datos académica EBSCO

Con el fin de descubrir las tendencias en el ámbito de las políticas públicas comparadas como campo académico, realizamos un relevamiento del contenido de dos grupos de artículos arbitrados: (a) 356 artículos que han aparecido en JCPA entre 1998 y 2016, y (b) un conjunto de 144 artículos incluidos en la base de datos *EBSCO Academic Search Complete* publicados entre 1976 y 2016 que se obtuvieron cuando se introdujeron las frases “comparative policy analysis” (análisis comparativo de políticas) o “comparative public policy” (políticas públicas comparadas) –este acervo de artículos no incluía los trabajos de JCPA–. Aunque sin duda hay más literatura que trata sustancialmente sobre las políticas públicas comparadas de la que fue recolectada por nuestra búsqueda (un relevamiento en *Google Scholar* de «comparative policy» arroja más de 18.000 resultados), nuestra pesquisa proporciona una muestra de la literatura general de un tamaño manejable como una ventana a la producción total. Para ambos conjuntos de artículos, utilizamos el programa NVIVO para codificar cada trabajo en función de (1) el año de publicación, (2) el área de política, (3) el país de las instituciones de los autores, (4) el número de países estudiados, (5) los nombres de los países abordados, (6) la revista de publicación y (7) la metodología y/o la teoría. Se eligieron estas categorías porque, en la mayoría de los casos, podían detectarse leyendo los resúmenes de los artículos, y porque proveían información útil sobre el tipo de trabajos que se producen y no se desarrollan en el ámbito de la política pública comparada. No todos los datos recogidos figuran en el presente análisis. Aquí nos concentramos en los resultados relativos

al año de publicación, el área de política, los países estudiados y la metodología/teoría. Las categorías bajo los epígrafes de “áreas de política estudiadas” y “metodología empleada” se obtuvieron de forma inductiva. Desde luego, no representan las únicas formas de clasificar los artículos, y bien podrían hacerse otras distinciones útiles. Todos los juicios de codificación fueron revisados por al menos dos codificadores, y ninguno por más de tres. Todas las discrepancias se resolvieron en una conferencia entre los codificadores. Creemos que hemos reunido pruebas que apoyan firmemente una serie de hipótesis importantes sobre el crecimiento del campo, y sobre lo que se publica tanto en las páginas de JCPA como en un ámbito más amplio.

4.1 El crecimiento del campo de las políticas públicas comparadas

Hay fuertes indicios de que el interés general por el campo de análisis comparativo de políticas está aumentando. Como muestra la figura 1, incluso excluyendo al JCPA, que no está indexada en EBSCO, el número de artículos de revistas publicados cuyos títulos y resúmenes contienen alguna combinación de los términos «políticas comparadas» o «política pública comparada» ha aumentado de forma espectacular en el transcurso de los últimos 15 años. Estos resultados deben mirarse teniendo en consideración que el número total de revistas académicas indexadas en EBSCO probablemente ha aumentado en su conjunto, un hecho que debe controlarse en futuros mapeos. También hay que tener en cuenta que hay muchas revistas, JCPA entre ellas, que no están incluidas en la base de datos de EBSCO.

El JCPA sigue siendo fundamental en este campo, ya que es la única revista dedicada exclusivamente al análisis comparativo de políticas. Aunque el número total de publicaciones en el área ha ido en aumento, muy pocas revistas de nuestra muestra de EBSCO han dado más de dos resultados en la búsqueda. De las 88 revistas relevadas que habían publicado al menos un artículo comparado de políticas entre 1976 y 2016, solo cuatro mostraban cinco o más artículos, mientras que la gran mayoría, 75 revistas, solo habían publicado uno. El *Journal of European Public Policy and Politics & Policy* tenían diez artículos comparativos cada una. También fueron

competitivos el *Journal of Policy & Practice in Intellectual Disabilities* (ocho artículos) y *Policy Studies* (cinco artículos), y *Comparative Political Studies* y *Social Policy & Administration* con cuatro artículos cada una. A continuación, pasamos a un mapeo más detallado de lo publicado en el JCPA.

4.2 El *Journal of Comparative Policy Analysis*: Tendencias de publicación

Nuestro estudio de contenido reveló una serie de rasgos de publicación reconocibles en el *Journal of Comparative Policy Analysis*.

Áreas de políticas estudiadas. El periódico indagado tiene un historial de publicaciones muy sólido en el ámbito de la política económica y financiera, por un lado, y sobre bienestar y transferencias sociales, por el otro. El gráfico 4 muestra el número de artículos por tema lanzados por la revista entre 1998 y 2016, y el porcentaje de la producción total que representa cada tema. También ha habido un gran interés por los acuerdos y organizaciones internacionales, el medio ambiente, educación, sanidad e inmigración. Comparativamente, se ha publicado poco sobre justicia penal, desarrollo económico, política exterior, derechos humanos, ONGs, y arte y cultura. A primera vista parecería que el JCPA no ha participado mucho en la tendencia de publicación centrada en el término clave «globalización». Sin embargo, esta opinión no tendría en cuenta la frecuente aparición de una serie de temas que se solapan, como la «convergencia» y la «europeización».

Cuadro 1. Artículos del JCPA publicados según áreas de política, 1998-2016

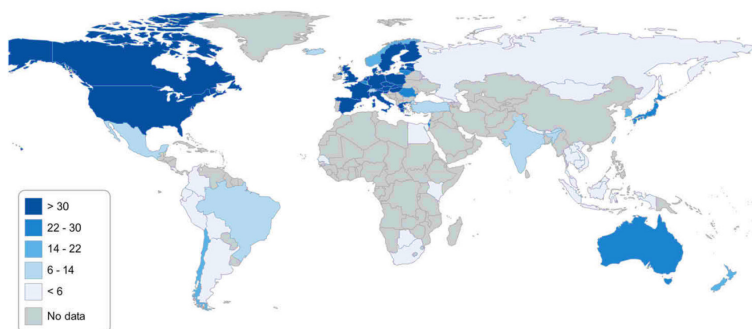
Áreas de políticas estudiadas	Porcentaje	Artículos
Mercados, dinero y economía	19%	68
Bienestar, servicios sociales y pobreza	14%	49
Salud, sanidad y medicina	11%	40
Gobierno, política local y regional	11%	38
Relaciones y organizaciones internacionales	10%	37
Medio ambiente	9%	32
Educación	9%	31

Medios y comunicación	6%	20
Ciencia y tecnología	6%	20
Inmigración y migración	5%	19
Regulación y desregulación	5%	18
Privatización y asociaciones público-privadas	4%	16
Catástrofes	3%	9
Globalización	3%	9
Desarrollo de las regiones subdesarrolladas	2%	7
Derechos Humanos	2%	6
ONGs y organizaciones sin ánimo de lucro	1%	5

(Nota: las políticas sectoriales se codificaron de forma no excluyente para permitir que un artículo cuente en dos o más áreas. Además, el 21% de los artículos tenían una o más áreas no recogidas en la lista y se clasificaron como «otras». Muchos de estos trabajos estaban dedicados a la construcción de teorías o marcos).

Países estudiados. Aunque JCPA ha publicado trabajos sobre países de los cinco continentes, los estudios han tendido a centrarse en las naciones más desarrolladas económicamente. Estados Unidos es el caso más estudiado, con 52 artículos que lo incluyen en las comparaciones, mientras que Europa es la región más estudiada. América Central, el Caribe, África, Oriente Medio y Asia Central han recibido una cobertura relativamente escasa. Dos organizaciones internacionales determinaron con frecuencia el conjunto de países comparados, la Unión Europea (21 artículos, el 6%) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (9 artículos, el 3%). Los países citados en los estudios de la UE o la OCDE no se incluyen en los totales utilizados para el gráfico 5 porque a menudo resultaba difícil determinar el subconjunto de Estados miembros que se estudiaba.

Mapa 1. Artículos según país en el JCPA



Metodología y teoría. La figura 6 muestra un desglose de las metodologías empleadas en los artículos del JCPA. La categoría metodológica más extendida fue el estudio de casos, que representó el 62% de la muestra total. Relativamente pocos artículos (2%) recurrieron a métodos de entrevista o etnográficos. Una parte considerable (42%) de los artículos intentó emplear o desarrollar un marco teórico o metodológico, pero una parte mayor (58%) de los artículos comparó las prácticas y los resultados sin avanzar en un marco teórico.

Cuadro 2. Metodología de los artículos del JCPA, 1998-2016.

Metodología empleada	Porcentaje	Artículos
Estudio de casos e histórico	62%	219
Reflexiones de teorías y marcos	42%	150
Análisis cuantitativo	15%	55
Análisis textual y de contenido y cualitativo	10%	34
Encuesta creada para la investigación	3%	11
Etnografía y entrevista	2%	7

La metodología se evaluó de forma que no implicara una exclusión mutua: un mismo artículo podía encajar en más de una categoría según conviniera. Las descripciones son las siguientes:

Estudio de caso e histórico: Los artículos de esta categoría sacan conclusiones comparando diferentes países, localidades y regímenes políticos, a menudo a lo largo de un periodo de tiempo. No intentan delimitar ningún conjunto de textos o fuentes de análisis, sino que mezclan libremente tipos de estudios, periodismo, informes gubernamentales y otras fuentes.

Reflexiones de teorías y marcos: Estos trabajos tienen como uno de sus objetivos el avance de un armazón teórico o metodológico, en lugar de proporcionar una visión de casos concretos o responder a una pregunta empírica. Con frecuencia, este objetivo teórico o metodológico se promueve mediante el empleo de algún otro método más específico. Por ejemplo, las perspectivas teóricas suelen avanzar mediante estudios de casos comparativos.

Análisis cuantitativo: Estos textos utilizan estadísticas descriptivas, pruebas de significancia (hipótesis), análisis de regresión y de conglomerados, y otros métodos estadísticos.

Análisis textual, de contenido y cualitativo: Los artículos de esta categoría delimitan un conjunto de textos –como discursos, artículos de prensa o legislación– para su procesamiento específico, y luego emplean métodos como el análisis de contenido y retórico para sacar conclusiones.

Encuesta creada para la investigación: Los autores de los artículos de esta categoría confeccionaron y realizaron encuestas específicamente para los artículos.

Etnografía y entrevista: Las investigaciones de esta categoría emplean el trabajo de campo etnográfico y la entrevista en profundidad para sacar conclusiones.

4.3 Artículos comparativos de políticas en EBSCO Academic Complete Database

Una búsqueda en la base de datos *EBSCO Academic Complete* de artículos sobre análisis de políticas comparadas arrojó 144 resultados para el período de búsqueda de 1976 a 2016, excluyendo los artículos de revisión. El primer resultado se situó en 1986. Aunque el rango de fechas de la búsqueda es más amplio que el período de publicación del JCPA, creemos que esto proporciona una comparación sólida con el campo del estudio

comparativo de políticas, tal como existe más allá del periódico examinado más arriba. Las figuras 7 y 8 muestran las áreas de políticas y los países estudiados en la muestra de EBSCO, respectivamente. La figura 9 muestra la metodología utilizada en los estudios del recorte de EBSCO.

Áreas de políticas estudiadas. En general, los puntos fuertes y débiles de la cobertura de la revista se repiten en la muestra de EBSCO. En cuanto a las áreas de políticas estudiadas, los cuatro temas principales son los mismos, tanto en el mapeo del JCPA como en el de EBSCO, aunque en un orden ligeramente diferente. Se presta relativamente más atención a la salud y la asistencia sanitaria en los trabajos de EBSCO (24%) que el JCPA (9%), aunque la salud no es en absoluto un tema descuidado en sus ejemplares. Tanto la muestra de la revista mencionada como la de EBSCO carecen de mucha cobertura en las áreas de justicia penal, derechos humanos, arte y cultura y ayuda al desarrollo, por ejemplo.

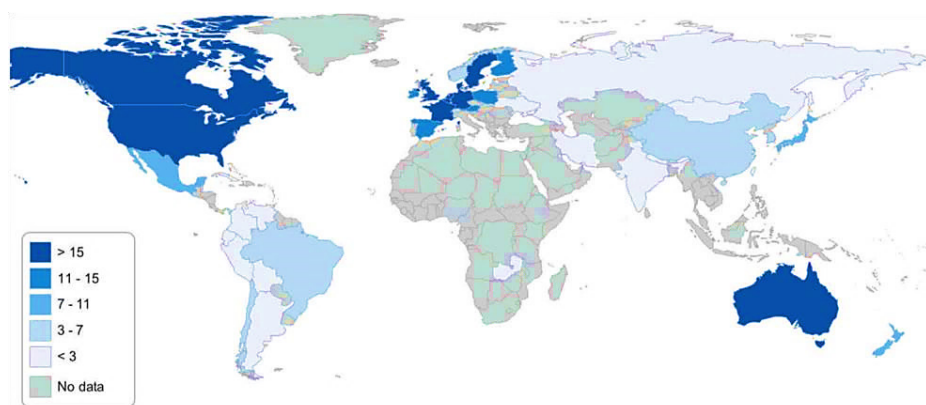
Cuadro 3. Artículos de EBSCO publicados en áreas de políticas comunes, 1976-2016

Áreas políticas estudiadas	Porcentaje	Artículos
Salud, sanidad y medicina	24%	34
Mercados, dinero y economía	19%	28
Bienestar, servicios sociales y pobreza	15%	22
Gobierno, política local y regional	13%	18
Educación	10%	15
Relaciones y organizaciones internacionales	9%	13
Ciencia y tecnología	8%	12
Medio ambiente	7%	10
Derechos Humanos	6%	8
Regulación y desregulación	4%	6
Medios y comunicación	3%	5
Inmigración y migración	3%	4
Globalización	2%	3
Privatización y asociaciones público-privadas	2%	3
Justicia penal	1%	2

Desarrollo de las regiones subdesarrolladas	1%	2
ONGs y organizaciones sin ánimo de lucro	1%	2

Las áreas de políticas no son excluyentes. Esto implica que del número total de los 144 artículos codificados en la base de datos EBSCO pueden ser incluidos en múltiples áreas de estudio.

Mapa 2. Artículos por país en la muestra de EBSCO



Cuadro 4. Metodología de EBSCO, 1976-2016

Metodología empleada	Porcentaje	Artículos
Estudio de caso e histórico	53%	76
Reflexiones de teorías y marcos	42%	60
Análisis cuantitativo	19%	28
Análisis textual, de contenido y cualitativo	11%	16
Etnografía y entrevista	8%	11
Encuesta creada para la investigación	3%	5

Países estudiados. Los resultados del mapeo de EBSCO también son muy parecidos a los del relevamiento del JCPA en cuanto a lo que revelan sobre los países estudiados. Una vez más, América del Norte y Europa predominan, y Latinoamérica, África, Oriente Medio y Asia Central son las regiones menos abordadas.

En los artículos de EBSCO aparecen algunos países nuevos, como Irán, Haití y Cuba, pero se trata en su mayoría de informes de política comparativa publicados en un único número de una revista, el *Journal of Policy & Practice in Intellectual Disabilities*, en 2008.

Metodología y teoría. Los resultados del sondeo de la metodología y el número de países indagados fueron muy parecidos para las muestras de EBSCO y JCPA. Un mayor porcentaje (8%) de los artículos de la muestra de EBSCO emplearon técnicas etnográficas y de entrevistas que en JCPA (2%), pero estos métodos siguen ocupando los últimos puestos de la lista.

5. Conclusiones

El estudio comparativo de políticas públicas ha surgido como un campo independiente para lograr lo que la “antigua” investigación en ciencias sociales no había conseguido: difundir a los responsables de la toma de decisiones y a la comunidad académica unas conclusiones sólidas y procesables basadas en la comparación. El ámbito de las políticas públicas comparadas ha cobrado impulso, como muestra la figura 1, después de 1998, a medida que el campo de la administración comparativa declinaba. JCPA es la única revista de política pública comparada dedicada por completo a artículos con este abordaje. Su aparición coincidió casi exactamente con el aumento del interés en este tipo de aproximación que vemos en las figuras 1 y 2. Canaliza una diversidad de políticas sectoriales, casos regionales y enfoques metodológicos y teóricos.

Aunque no podemos conocer con exactitud la producción de publicaciones de todo el campo de las políticas públicas comparadas, la labor editorial del JCPA representa una parte considerable de la misma. Este periódico publicó más de 350 artículos entre 1998 y 2016, mientras que la base de datos completa de EBSCO exhibe 144 artículos para todas las revistas durante este período de tiempo (con diez que aparecen antes de 1998). Según la base de datos de Routledge, en 2015 hubo más de 30.000 descargas de textos completos de artículos del *journal*. Esto supone un aumento del 29,6% sobre el total del año anterior y un incremento del 86% sobre el total de 2012. En la actualidad, este periódico publica seis números por volumen anual, lo que supone más de 600 páginas de estudios arbitrados de

análisis comparado de políticas. El JCPA prometió hacer avanzar la investigación comparativa más allá de la exploración entre dos entidades nacionales y abordar, aplicar o desarrollar metodologías y teorías comparativas. Alrededor del 40% de los artículos presentan una indagación de más de dos países. Los marcos teóricos más destacados en sus ejemplares son la “path dependence”, las corrientes múltiples y la convergencia (Coleman, 2001; Kuipers 2009; Clavier 2010; Happaerts & Van Den Brande, 2011). En 2016, un número especial editado por Beland y Howlett abordó las contribuciones del enfoque de las corrientes múltiples al estudio comparativo de políticas (Beland & Howlett, 2016). La revista debería seguir solidificando estos puntos fuertes, pero también podría alentar el desarrollo del pensamiento con otros marcos destacados, como la teoría del equilibrio puntuado y la difusión de políticas (Jones & Baumgartner, 2005; Berry & Berry, 2007; Shipan & Volden, 2012). La revista también podría presentar diseños menos destacados y experimentales, como el Qualitative Comparative Analysis (QCA), hasta ahora solo abordado por Rizova (2011), y un número especial editado por Marleen Brans y Valerie Pattyn (2017).

El JCPA también tiene como parte de su misión la comparación y el desarrollo de metodologías útiles para el análisis comparativo y ha publicado trabajos que emplean una gran variedad de enfoques metodológicos. Pero algunos abordajes se utilizan mucho más que otros, y el *journal* debería estimular la creación de capacidad metodológica para el abordaje cualitativo riguroso y la investigación basada en entrevistas y etnografía. Los estudios de casos son el enfoque más destacado y representan el 62% de los artículos analizados. Esto refuerza la percepción de «experimentos naturales» en la metodología comparativa para la investigación de políticas. La incorporación de una sección dedicada exclusivamente a las estadísticas en 2014 ha contribuido a aumentar la prevalencia de los enfoques cuantitativos. Estos estudios se basan más a menudo en informaciones públicas disponibles, a menudo de gobiernos nacionales y organizaciones multinacionales como la OCDE y la UE, que en datos generados por encuestas diseñadas por los propios investigadores. Algunas excepciones a esta regla son Benito y Brusca (2004), Avrami y Rimmerman (2005) y Varma y Kapur (2013). Aunque Fischer y Maggetti (2017) defendieron recientemente la utilidad del controvertido análisis comparativo cualitativo, ya que estos se utilizan con mucha menos asiduidad que los estudios

de casos o las técnicas estadísticas. La incorporación de la sección de Estadística Comparada de la revista sí parece haber aumentado algo el número global de investigaciones cuantitativas. Sigue habiendo una escasez de trabajos que empleen métodos de entrevista o etnográficos, aunque estos métodos no están completamente ausentes de las páginas del JCPA, como ejemplifican los recientes trabajos de Maybin (2015) y Escobar (2015). Ambos artículos aparecieron en el número especial sobre «Conocimiento profesional y trabajo de políticas», que intentaba indagar cómo se perciben las políticas de forma subjetiva, además la mirada tradicional sobre qué programas son más eficaces según medidas objetivas. Sugerimos que la comprensión de la «percepción de las políticas» es fundamental para entender el éxito y el fracaso de estas.

La revista prometió tener un alcance internacional y, de hecho, ha publicado artículos sobre los cinco continentes, pero se estudia mucho más el mundo desarrollado que otras latitudes. El predominio de autores del norte global refleja muy probablemente el estado incipiente del campo en gran parte del sur global. (Muhleisen & Mukherjee, 2016). Una mayor conscientización significa que el JCPA debería intentar publicar más estudios comparativos de Asia Central, Oriente Medio, África, América Latina y el Caribe. Ya se han tomado medidas para ampliar el alcance geográfico de este periódico. Hace cinco años, la revista puso en marcha el *Best Comparative Paper Award* de la Red de Institutos y Escuelas de Administración Pública de Europa Central y Oriental (NISPAcee) para los trabajos presentados en la conferencia anual de NISPAcee. Desde entonces, la publicación ha editado un número especial sobre «Análisis de políticas en Europa del Este», y otro número especial sobre la metodología comparativa de las políticas públicas en los antiguos estados satélites soviéticos. El número especial se basa en un taller celebrado en la Escuela Superior de Economía de Moscú. Varias instituciones de Europa oriental se han convertido en miembros del ICPA-Forum con el fin de colaborar en la investigación y las publicaciones. El JCPA debería ampliar estos esfuerzos a África, Asia Central, Oriente Próximo, América Latina y otras regiones poco estudiadas.

Existe una cierta concordancia entre las tendencias geográficas y metodológicas utilizadas en los ejemplares de la revista. Las naciones desarrolladas que se estudian con más frecuencia suelen tener gobiernos relativamente abiertos que producen datos fiables para el análisis cuantitativo

y mantienen registros accesibles al público, poseen prensa libre que informa sobre la evolución de las políticas con cierto grado de objetividad, al mismo tiempo que han desarrollado centros académicos para coordinar y supervisar la investigación. En consecuencia, se pueden utilizar con relativa facilidad métodos históricos, casuísticos, cualitativos y cuantitativos. Por otro lado, muchas de estas características –y, por consiguiente, los datos disponibles para los investigadores– son menos frecuentes en los países que los expertos han descuidado. Es probable que la presencia de estos datos públicos y de establecimientos periodísticos y académicos independientes esté correlacionada con la democracia y el PIB. En consecuencia, habría que hacer más hincapié en el trabajo de campo para sacar conclusiones significativas sobre los efectos de las políticas.

Como se observa en el análisis de contenido, JCPA tiene un sólido historial de publicaciones en las áreas de política económica y financiera, bienestar y subsidios sociales, y salud. Es bastante fuerte en acuerdos y organizaciones internacionales, medio ambiente, educación e inmigración/migración. Pero hay muchas cuestiones importantes de políticas que quedan fuera de este ámbito. El esfuerzo de Christos Kassimeris (2006) por avanzar en un marco para comparar las políticas exteriores es uno de los pocos artículos sobre este tema, y aunque hay al menos un estudio sobre el gasto militar (Dicle & Dicle, 2010), no hay ningún trabajo comparativo sobre los resultados de la intervención bélica. Tampoco hay trabajos sobre la eficacia de las sanciones económicas y de otro tipo como herramienta de la diplomacia internacional. Aunque las políticas de bienestar social, sanidad y medio ambiente se basan en un conjunto fundamental de derechos humanos, hay pocos trabajos que traten explícitamente las políticas de Derechos Humanos como tales, aunque Montefrío (2014) y Golder y Williams (2006) forman parte de un pequeño número que sí hace aportaciones en este ámbito. Hay poco o nada sobre la delincuencia, política criminal, la prisión y el encarcelamiento, los prejuicios y la discriminación raciales, a pesar de la gran cantidad de datos en bruto en estos campos.

Como revista líder en el campo del análisis político comparativo, el JCPA debería seguir fomentando los trabajos pioneros. El relevamiento de contenido reveló que los puntos fuertes y débiles de esta publicación son similares a los del campo del estudio comparativo de políticas en

general en cuanto a los temas estudiados y los métodos empleados. El *journal* podría mantener su posición de liderazgo en el área, fomentando los trabajos sobre regiones y temas poco abordados, y tendiendo puentes hacia quienes practican disciplinas académicas que normalmente no se asocian con el foco del periódico. Los números especiales de la revista podrían explorar los Derechos Humanos, el desarrollo internacional o las intervenciones militares. Los editores podrían dirigirse a los investigadores de la antropología, que se dedican cada vez más a trabajos de relevancia para las políticas en muchas regiones geográficas en las que la revista es más débil. La *American Anthropology Association* cuenta con una sección completa denominada “Association for the Anthropology of Policy”, y revistas como *Anthropology in Action* publican los hallazgos en materia de políticas. Los académicos e investigadores del ámbito de la justicia penal, que cada vez recurren más a las comparaciones entre jurisdicciones, también podrían hacer contribuciones relevantes (Reichel 2010). Y esfuerzos similares a los que impulsaron a que se prestara más atención a Europa del Este podrían hacerse en otras regiones geográficas del globo.

6. Referencias

Avrami, S. & Rimmerman, A. (2005). Voting intentions of Israeli legislators regarding proposed disability and social welfare laws. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 7(3), 221–232. 10.1080/13876980500209421

Bardach, E. (1992). *Problem Solving in the Public Sector*. Berkeley/ CA: UC Berkeley, GS.

Béland, D. & Howlett, M. (2016). The role and impact of the multiple-streams approach in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 18(3), 221–227. 10.1080/13876988.2016.1174410

Benito, B. & Brusca, I. (2004). International classification of local government accounting systems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 6(1), 57–80. 10.1080/1387698042000222790

Berry, F. S. & Berry, W. D. (2007). Innovation and diffusion models in policy research. En P. A. Sabatier (Ed) *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview.

Brans, M., Geva-May, I. & Howlett, M. (2016). Introduction. En M. Brans, I. Geva-May & M. Howlett (Eds) *The Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*. New York: Routledge.

Brans, M. & Pattyn, V. (2017). Validating methods for comparing public policy: Perspectives from academics and “pracademics”. Introduction to the Special Issue. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(4), 303–312.

Clavier, C. (2010). Bottom–Up policy convergence: A sociology of the reception of policy transfer in public health policies in Europe. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 12(5), 451–466. 10.1080/13876988.2010.516509

Coleman, W. D. (2001) Agricultural policy reform and policy convergence: An actor centered institutionalist approach. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 3(2), 219–241. 10.1080/13876980108412661

Deleon, P. & Resnick-Terry, P. (1998). Comparative policy analysis: Déjà vu all over again? *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 1(1), 9–22. 10.1080/13876989808412613

Dicle, B. & Dicle, M. F. (2010). Military spending and GDP growth: Is there a General causal relationship? *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 12(3), 311–345. 10.1080/13876981003714644

Dierkes, M., Weiler, H. N. & Antal, A. B. (1987). *Comparative Policy Research: Learning from Experience*. Aldershot: Gower.

Dror, Y. (1983). *Public Policy Making Reexamined*. Dunn, WN: Transaction Publishers.

Escobar, O. (2015). Scripting deliberative policy-making: Dramaturgic policy analysis and engagement knowhow. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 17(3), 269–285. 10.1080/13876988.2014.946663

Fischer, M. & Maggetti, M. (2017). Qualitative comparative study of policy analysis and the processes. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 17(4), 345–361.

Gerring, J. (2006) *Case Study Research: Principles and Practices*, 1st ed. New York: Cambridge University Press.

Geva-May, I. (2002). Cultural theory: The neglected variable in the craft of policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 4(3), 243–265. 10.1080/13876980208412682

Geva-May, I. & Lynn Jr., L. E. (1998). Aims and scope. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1 (1), 5–8. 10.1023/A:1010006610304

Geva-May, I. & Wildavsky, A. (1997). *An Operational Approach to Policy Analysis: The Craft. Prescriptions for Better Analysis*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Golder, B. & Williams, G. (2006). Balancing national security and human rights: Assessing the legal response of common law nations to the threat of

terrorism. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 8(1), 43–62. 10.1080/13876980500513335

Haaerts, S. & Van Den Brande, K. (2011). Sustainable development and transnational communication: Assessing the international influence on subnational policies. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 13(5), 527–544. 10.1080/13876988.2011.605946

Heady, F. (2001). *Public Administration: A Comparative Perspective*, 6th ed. New York: Dekker.

Hogwood, B. W. & Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.

Ingraham, P. (1996). *A Laggard's Tale: civil Service and Administrative. Building A Government that Works*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Jones, B. D. & Baumgartner, F. R. (2005). A model of choice for public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(3), 325–351. 10.1093/jopart/mui018

Jreisat, J. E. (2002). *Comparative Public Administration and Policy*. Boulder, CO: Westview Press.

Kassimeris, C. (2006). A depiction of the foreign policy behaviour of dyadic case studies based on the 'Triangle Model.' *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 8(3), 271–281. 10.1080/13876980600858549

Kuipers, S. (2009). Paths of the past or the road ahead? Path dependency and policy change in two continental European welfare states. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(2), 163–180. 10.1080/13876980902887998

Lasswell, H. D. (1968). The future of the comparative method. *Comparative Politics* 1(1), 3–18. 10.2307/421372

Lasswell, H. D. & Kaplan, A. (1950). *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven, CT: Yale University Press.

Lindblom, C. E. (1958). Policy analysis. *American Economic Review*, 48(3), 298–312.

MacRae, D. & Wilde, J. A. (1979). *Policy Analysis for Public Decisions*. North Scituate/ MA: Duxbury Press.

Maybin, J. (2015). Policy analysis and policy know-how: A case study of civil servants in England's department of health. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 17(3), 286–304. 10.1080/13876988.2014.919738

Mill, J. S. (1843). *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive: being A Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*. London: John W. Parker.

Montefrio, M. J. F. (2014). State versus indigenous peoples' rights: Comparative analysis of stable system parameters, policy constraints and the process of

delegitimation. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 16(4), 335–355. 10.1080/13876988.2014.938912

Muhleisen, J. & Mukherjee, I. (2016) Policy analysis: A rich array of country and comparative insights. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 38(3), 204–210. 10.1080/23276665.2016.1217663

Neustadt, R. E. & May, E. R. (1986). *Thinking In Time: The Uses Of History For Decision Makers*. New York, NY: Simon and Schuster.

Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American political science association, 1997. *American Political Science Review*, 92(1), 1–22. 10.2307/2585925

Radin, B. A. (2013a). *Beyond Machiavelli: policy Analysis Reaches Midlife*, 2nd ed. Washington, DC: Georgetown University Press.

Radin, B. A. (2013b). Policy analysis reaches midlife. *Central European Journal of Public Policy*, 7(1), 8–27.

Reichel, P. (2010). *Comparative Criminal Justice Systems*. Oxford: Oxford Bibliographies. <http://oxfordindex.oup.com/view/10.1093/obo/9780195396607-0075>

Rizova, P. S. (2011). Finding testable causal mechanisms to address critical public management issues. *Journal Of Comparative Policy Analysis* 13(1), 105–114. 10.1080/13876988.2011.538544

Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3–30. 10.1017/S0143814X00004918

Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham, NJ: Chatham House.

Rose, R., James, W. & Mackenzie, M. (1991). Comparing forms of comparative analysis, *Political Studies*, 39 (3), 446–462. 10.1111/j.1467-9248.1991.tb01622.x

Shipan, C. R. & Volden, C. (2012). Policy diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners. *Public Administration Review*, 72(6), 788–796. 10.1111/j.1540-6210.2012.02610.x

Swanson, G. (1971). Frameworks for comparative research: Structural anthropology and the theory of action. En I. Vallier (Ed) *Comparative Methods in Sociology*, pp. 141–202. Berkeley: University of California Press.

Varma, R. & Kapur, D. (2013). Comparative analysis of brain drain, brain circulation and brain retain: A case study of Indian Institutes of Technology. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 17(4), 315–330. 10.1080/13876988.2013.810376

Weimer, D. L. (1993). The current state of design craft: Borrowing, tinkering, and problem solving. *Public Administration Review*, 53(2), 110–120. 10.2307/976703

Weimer, D. L. & Vining, A. R. (1989). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Weimer, D. L. & Vining, A. R. (1999). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Weimer, D. L. & Vining, A. R. (2010). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs/NJ: Prentice-Hall.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown.

Las políticas públicas comparadas en América Latina: Historia, desarrollos recientes y desafíos

Nelson D. Cardozo

1. Introducción

Las políticas públicas se constituyeron como una comunidad epistémica hacia mediados del siglo XX en los países centrales, fundamentalmente en los Estados Unidos y el bloque occidental. Este espacio intelectual buscó ser un puente entre el saber técnico aplicado vinculado a la gestión pública y el ámbito académico de las ciencias sociales. Desde sus orígenes, estuvo muy influenciado por la confianza y el optimismo en que el conocimiento sobre las realidades sociales podía abonar mejores decisiones públicas. Este “*ethos*” conocido como “nuevo liberalismo” (Parsons, 2007) confió en las capacidades de los gobiernos en aras de solucionar con mejor inteligencia los problemas públicos. Así, se partía del supuesto epistemológico que era posible descubrir la causa de las situaciones no deseables, y de esta manera las administraciones podían actuar de “raíz” sobre estas causas. Esta aproximación conductista y naturalista, sostiene que la realidad es objetiva y que puede ser explicada por leyes causales que el método científico permite conocer. A partir de esta premisa, la corriente sinóptica del análisis de políticas públicas buscaba implementar acciones públicas efectivas en la resolución de problemas basadas en la ingeniería social. Este abordaje proponía métodos cuantitativos y cualitativos para identificar los orígenes de las situaciones no deseadas y diseñar intervenciones que los aborden de manera racional-exhaustiva. Sin embargo, esta tradición, ha sido cuestionada por su ingenuidad y excesivo optimismo en los avances del conocimiento y la esperanza en la efectividad de las políticas. Algunos planteos tempranos, como la racionalidad

limitada, las teorías de la decisión, el pluralismo, la elección pública, o la introducción de la perspectiva de la complejidad y el caos en las ciencias sociales, cuestionaron esta predicción y pusieron la incertidumbre en el análisis de políticas públicas.

Estos enfoques enfatizaron los límites del conocimiento y la acción racional. Así, se comenzó a plantear la falta de información completa o la importancia de factores políticos, como la capacidad de movilización de actores en el ciclo de políticas, o las perspectivas de la complejidad y el caos, que proponen que la realidad es compleja e impredecible. Los sistemas sociales, en particular, están formados por un conjunto de elementos interconectados que interactúan de manera no lineal. Esto dificulta la identificación de causas únicas y la predicción de los resultados de las intervenciones.

Así, existen dos grandes tendencias dentro del análisis de políticas públicas: la corriente sinóptica y la antisinóptica (Pérez Sánchez, 2005), las cuales se desarrollaron por caminos paralelos. Las primeras se basan en la idea de que el proceso de políticas implica una acción razonada y consciente, donde los actores involucrados buscan identificar el problema, desarrollar una solución que lo resuelva y luego implementar la intervención planificada. Esta postura remarca la identificación de un problema público, la investigación de sus causas con el método científico, el análisis de alternativas, la elección de una solución racional y su implementación. Normalmente, el planteo de Harold Lasswell (1970) con sus “*policy sciences*” se reconoce como hito fundador y principal referente de este conjunto de abordajes. El enfoque secuencial o de libro de textos (De Leon, 1997), recuperó esta visión por etapas sucesivas en la indagación y adopción de políticas. La planificación tradicional se basó en esta idea lineal, donde se podía recurrir a una causalidad directa, llevando cabo grandes proyectos de ingeniería social que buscaron modificar los problemas relevantes de las sociedades. Además, la ciencia de la administración pública, centrada en la neutralidad y capacidades técnicas de los funcionarios públicos, también adhirió a esta concepción tecnocrática de la hechura de las políticas.

Las corrientes antisinópticas, por su parte, sostienen que las políticas públicas son más complejas y que no se pueden reducir a un modelo racional, siendo menos inteligibles de lo que sugieren las miradas sinópticas. Estas visiones enfatizan la importancia de los factores políticos,

sociales y culturales en la acción estatal. Por ejemplo, el incrementalismo propone que el *policy-making* es un recorrido gradual y de negociación, en el que los actores involucrados buscan satisfacer sus intereses. Desde un punto de vista técnico, además, propone que los cambios progresivos permiten ajustes sucesivos y correcciones durante el proceso de implementación (lo cual tiene como principal ventaja que evita “grandes saltos al vacío”), además de ser una “buena política” porque satisface a un conjunto más amplio de actores y grupos involucrados en esta (Lindblom, 1992). Otros abordajes, como la elección pública, plantean la tensión entre la “racionalidad individual” y “organizacional”, ya que parte de la idea que agentes públicos y privados actúan de manera instrumental para maximizar sus beneficios. Esta búsqueda del provecho individual tiene como paradoja que lleva a una ineficiencia e irracionalidad de la acción burocrática, provocando crecimiento del gasto, superposición de programas o sobredimensionamiento de agencias (Niskanen, 1991).

Perspectivas más estructurales, por su parte, ponen de relieve los límites de la racionalidad de las decisiones gubernamentales. Esto se debe a que el accionar público se encuentra sujeto a lógicas de acumulación que exceden los objetivos planteados por los gestores públicos (Jessop, 2017; Poulantzas, 1991), sino que deben asegurar la reproducción capitalista. Otras miradas, como el neoinstitucionalismo en sus diferentes versiones, también matizan el optimismo de intervención racional del Estado debido a las inercias institucionales, el peso de actores arraigados con sus prácticas, o el legado histórico de determinadas agencias y políticas dentro de una sociedad (Peters, 2016; Pierson, 2000). A esto puede adicionarse, las miradas contemporáneas que remarcan la incertidumbre, la irrupción de eventos fortuitos y la complejidad en la acción pública (Beyer, Breunig, Green-Pedersen, & Klüser, 2022; Cairney, 2012).

Las corrientes sinópticas y antisinópticas ofrecen diversas perspectivas sobre las políticas públicas. Las primeras, si bien proporcionan un marco general para comprender el proceso, pueden presentarse demasiado simplistas para reflejar la realidad social con su multiplicidad de variables y actores. Por el contrario, las corrientes antisinópticas ofrecen una visión más realista, pero pueden ser demasiado complejas para ser utilizadas en la práctica, y ser bajadas a una tecnología simple de análisis de políticas públicas.

Una solución a esta tensión entre estas dos miradas, que a veces aparecen como dicotómicas, es el análisis comparativo. Esta aproximación representa una alternativa superadora del enfoque secuencial tradicional y las corrientes antisinópticas, ofreciendo una estrategia más completa y contextualizada, tanto para el diseño de programas gubernamentales como para el análisis de los procesos políticos (Steinebach & Knill, 2022; Wenzelburger & Jensen, 2022; Wilder, 2017). La mirada comparativa de la acción pública reconoce la complejidad inherente y busca comprenderla en su totalidad, considerando múltiples dimensiones, contextos y relaciones que influyen en su formulación, puesta en marcha y resultados.

La heurística por etapas en el análisis de políticas públicas tiende a adoptar una visión lineal y simplificada de las políticas, asumiendo que el diseño sigue una secuencia predecible y ordenada, desde la identificación del problema hasta la implementación de soluciones. Sin embargo, esta perspectiva lineal ignora la complejidad y la interconexión de factores políticos, sociales, económicos y culturales que influyen en la toma de decisiones y en la puesta en marcha de programas gubernamentales. El análisis comparado, en contraste, reconoce la naturaleza multidimensional y contextualizada de las políticas, permitiendo una comprensión más completa de los desafíos y oportunidades que enfrentan los formuladores de programas en diferentes escenarios.

Las corrientes antisinópticas, por otro lado, enfatizan las limitaciones del análisis de políticas públicas para ofrecer soluciones definitivas y universales a problemas complejos y cambiantes. Estas corrientes argumentan que las políticas públicas son inherentemente conflictivas, inciertas y sujetas a múltiples interpretaciones y valores, lo que dificulta la identificación de soluciones óptimas y la evaluación objetiva de resultados. El análisis comparado también reconoce y aborda esta complejidad al adoptar una mirada situada y relacional que examina cómo varias políticas se desarrollan y evolucionan en realidades políticas, económicas, culturales e institucionales variables.

Una de las principales ventajas del estudio comparativo es su capacidad para proporcionar perspectivas múltiples y diferentes sobre un mismo problema o fenómeno a partir de evidencia empírica recolectada en diversos casos. Al examinar cómo se abordan los mismos desafíos en otros contextos, los analistas pueden identificar patrones, tendencias y lecciones

aprendidas que pueden informar la formulación de políticas y la toma de decisiones en otras realidades. Esta perspectiva comparada también ayuda a superar sesgos culturales, ideológicos y metodológicos al considerar una variedad de entornos antropológicos y trayectorias sociopolíticas.

Otra ventaja es su capacidad para revelar el carácter multidimensional de los procesos políticos y las interacciones entre diferentes actores y sistemas. Examinar cómo se desarrollan las políticas en una pluralidad de contextos permite a los expertos aislar variables que influyen en la formulación, adopción y resultados de políticas públicas. Esto posibilita una comprensión más profunda de las dinámicas socio-políticas subyacentes que pueden afectar el éxito o fracaso de una política en particular.

La investigación comparativa también promueve la transferencia de conocimientos y la colaboración entre diferentes entornos sociales, políticos y culturales. Al identificar intervenciones exitosas (o fallidas) en ciertas realidades y explorar cómo podrían adaptarse o mejorarse en otros escenarios, los estudiosos pueden colaborar con la toma de decisiones basada en evidencias y el diseño de políticas que intervengan problemáticas similares, pero en otros países y regiones. Esta transferencia de saberes puede ser especialmente valiosa en situaciones donde los recursos y la capacidad de exploración son limitados (debido, por ejemplo, a la urgencia del problema), permitiendo a los formuladores de políticas aprender de las experiencias de otros y evitar errores comunes en forma rápida. Por ejemplo, esto fue lo que aconteció recientemente frente a la falta de informaciones más elaboradas durante el inicio de la pandemia del coronavirus. Los gobiernos de todo el mundo observaron qué sucedió en los países donde los contagios fueron más importantes, contrastando con aquellos donde estos no se expandieron con tanta magnitud. Esta operación permitió “emular” lo que se “hizo bien” y “no hacer” aquello que facilitó la propagación del virus.

En suma, el análisis comparado de políticas públicas representa una superación significativa del enfoque secuencial tradicional y las corrientes antisinópticas al ofrecer una estrategia más completa y contextualizada tanto para el diseño como para el análisis de políticas. En su formulación originaria, la comparación en políticas públicas estuvo muy vinculada a las corrientes de la sociología política de la teoría del desarrollo político como mirada macro. Este planteo se centró en las formaciones estatales, los cuerpos burocráticos y la posibilidad de modernizar estos

aparatos administrativos de las nuevas naciones producto del proceso de descolonización, para avanzar en la industrialización de sus economías. Luego de esta primera etapa conocida como “administración del desarrollo” (Wollman, 2020), la mirada comparativa de las políticas quedó eclipsada por otras corrientes como la elección racional, el gerencialismo, y el foco retornó en los años 80 hacia el rol de la burocracia, el cambio y la adopción de reformas estructurales a partir de las tendencias mundiales. Los años 90 plantearon desafíos a los estudios comparativos, ya que la globalización, las medidas de apertura económica, o la integración regional generaron preguntas acerca de qué sucedía en diferentes contextos con estas medidas. Así mismo, la caída del bloque socialista produjo transformaciones sociopolíticas muy profundas en sus países, que fueron miradas con especial atención, proceso que también sucedió en América Latina con las reformas neoliberales, las cuales se extendieron a casi todas las naciones del globo. El rol de los organismos transnacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OCDE, la Unión Europea, además, impulsaron la elaboración de informes, seminarios, simposios y publicaciones comparativas que fueron generando una comunidad epistémica de análisis comparado de políticas públicas. Más tarde, en las dos primeras décadas del siglo XXI, asistiremos a la formación de comunidades de expertos nucleadas en torno a las políticas sectoriales que, si bien generaron fronteras internas adentro de la comunidad, fortalecieron la producción y promovieron el desarrollo de teorías y estudios. Finalmente, el gran despegue de las políticas públicas comparadas mundial será a partir de la pandemia del COVID-19, que literalmente produjo una “explosión” de la literatura (libros, artículos, dossiers, informes) sobre todas las políticas sectoriales. Además, los confinamientos y la virtualidad posibilitaron la consolidación de nuevos patrones de producción y trabajo en red entre países latinoamericanos y cooperación norte-sur.

2. La comparación como estrategia de investigación en las ciencias sociales

La comparación como estrategia de indagación en las ciencias sociales ha experimentado una evolución significativa a lo largo del tiempo,

desempeñando un papel fundamental en disciplinas como la ciencia política y las políticas públicas. En su esencia, implica analizar sistemáticamente las similitudes y diferencias entre unidades de análisis para extraer conclusiones significativas sobre sus estructuras, procesos y dinámicas. Este enfoque, arraigado en la búsqueda de comprensión y explicación, ha sido un pilar en la construcción del conocimiento social y político (Peters, 2018; Piovani & Krawczyk, 2017). La mirada compara ha sido utilizada como herramienta de análisis en diversas áreas del saber. Desde los primeros estudios sociológicos planteados por Montesquieu hasta las investigaciones contemporáneas en ciencia política que se desarrollaron a partir de la Segunda Posguerra, estos textos revelan la evolución del análisis comparativo como estrategia metodológica, así como los desafíos teóricos y prácticos que los investigadores han enfrentado a lo largo del tiempo. El principal escollo que intenta solucionar la comparación es presentar una manera de observar para contrastar hipótesis o crear tipologías sobre fenómenos sociales que no son susceptibles de abordar en forma experimental, como normalmente sucede con las ciencias naturales. La complejidad de las dinámicas humanas escapa a la manipulación de las variables propia de la aproximación experimental. Es por ello que la mirada comparativa permite controlar el comportamiento de fenómenos en diferentes contextos para extraer conocimientos sobre eventos no manipulables, tales como reformas administrativas, gestión de crisis, o privatizaciones, por mencionar algunos ejemplos relevantes.

En el ámbito de la ciencia política, la sociología política comparada ha sido especialmente influyente, destacándose a mediados del siglo XX la teoría de la modernización o del desarrollo político. Esta corriente de investigación examinó cómo sociedades diversas experimentan los cambios sociales, económicos y políticos a lo largo en forma histórica, contrastando patrones en distintos contextos, para identificar factores comunes y variaciones que explican la transformación de las estructuras y prácticas políticas. Esta fue muy importante a la hora de proporcionar hipótesis comparativas sobre los diferentes tipos de burocracia en el mundo en desarrollo. Especialmente, se centró en los problemas de las organizaciones públicas en las nuevas naciones del Tercer Mundo y América Latina. Sus conceptualizaciones enfatizaron la importancia del desarrollo administrativo y el papel que tenían los gobiernos en los procesos de

modernización de las sociedades y la industrialización de sus economías (La Palombara, 1970). Además, surgieron visiones críticas de la teoría de la modernización que problematizaron el carácter periférico y dependiente de las formaciones estatales en estas realidades, y discutieron las hipótesis “optimistas” sobre la visión lineal hacia el desarrollo industrial y la democratización (Huntington, 1990).

En suma, la comparación como enfoque de investigación en ciencias sociales, desempeña un papel crucial para comprender la complejidad de las sociedades contemporáneas, proveyendo herramientas metodológicas para generar teoría empírica y contrastar hipótesis. Así, desde sus raíces históricas hasta su aplicación en el análisis de procesos políticos globales, la comparación proporcionó un marco conceptual y herramientas para abordar preguntas fundamentales sobre la diversidad y el cambio en el mundo social y político. Su aplicación sistemática y rigurosa le dio identidad a los estudios políticos, siendo fundamental para el avance del conocimiento y la formulación de políticas basadas en evidencia.

3. La política pública comparada en la experiencia internacional

El surgimiento de las políticas públicas comparadas a nivel internacional se remonta al siglo XX, cuando los académicos comenzaron a explorar políticas y programas en diferentes casos para identificar patrones, tendencias y factores que influían en su diseño y efectividad. Este enfoque se desarrolló en respuesta a la creciente interdependencia entre naciones y la necesidad de comprender cómo las políticas adoptadas en un país podían influir en otros. El mencionado abordaje surgió como un medio para analizar y aprender de las experiencias de diferentes casos en la resolución de problemas comunes, como el desempleo, la pobreza, la salud pública o la educación (Feldman et al., 1978; Lodge, 2006; Radin, 2022). Así, tuvo una doble vocación cognitiva para comprender los procesos de políticas en varias latitudes, como también una guía para la acción pública a partir de saber “cómo lo hacen los otros” (Colino, 2013; Geva-May, 2002; Van de Walle & Brans, 2018).

La comparación de reformas estructurales en diferentes naciones y regiones fue el puntapié inicial del campo. Luego de la crisis fiscal del

Estado de Bienestar en los años 70, en las décadas siguientes se empezaron a indagar en clave comparada las reformas administrativas de corte gerencialista, y la liberalización económica, que se aplicaron en los años 90 por Europa del Este luego de la caída de los socialismos reales (Kuhlmann & Wollman, 2014). Este enfoque examinó cómo los gobiernos enfrentaron retos similares, como el rediseño de los sistemas de salud, la modernización del sector público o la apertura económica. Al comparar las estrategias, políticas y resultados de estos derroteros en diferentes contextos, los investigadores pueden identificar lecciones aprendidas, mejores prácticas y posibles obstáculos para la implementación exitosa de estas reformas estructurales.

La “europeización” fue otro fenómeno importante en la política pública comparada como campo, especialmente en el contexto de formación de la Unión Europea luego de la caída del Muro de Berlín (1989) y el Tratado de Maastricht (1993) que consolidó el bloque regional. Este proceso de integración influyó en las políticas nacionales de sus estados miembros, con la adopción de leyes y regulaciones, así como la influencia de normas y estándares europeos en la formulación de políticas a escala nacional. La europeización ha generado un interés creciente en cómo los países de la zona adaptan e implementan políticas regionales en sus contextos nacionales y cómo esto afecta la autonomía y la soberanía de los estados miembros. Por otro lado, surgieron sistemas de estadísticas europeos que proporcionaron una gran cantidad de datos disponibles para la investigación. Además, la creación de agencias como la *Comisión Europea* con sus publicaciones sobre la Administración Pública, la *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*, u organismos de la sociedad civil como el *European Consortium for Political Research* (ECPR) con su amplia producción de libros, reportes y artículos comparados sobre políticas públicas, impulsaron estudios comparativos sobre políticas públicas sectoriales y sobre los organismos públicos de los estados miembros y la burocracia transnacional.

La comparación de servicios civiles es otro aspecto fundamental en el desarrollo de esta sub-área. Las administraciones públicas son componentes clave del gobierno en todos los países y desempeñan un papel crucial en la implementación de políticas y la prestación de servicios públicos. Al comparar las burocracias en diferentes naciones, los investigadores

pueden examinar cuestiones como la profesionalización, la eficiencia, la integridad y la rendición de cuentas en la gestión pública. En el caso de los miembros de la OCDE, el balance de las tradiciones administrativas generó una agenda de indagación que articuló los estudios de los servicios civiles con diferentes tipos de políticas públicas que se ponían en marcha (Painter & Peters, 2010; Parrado, 2013).

Por otro lado, desde la década de los 90 se profundizaron las investigaciones sobre políticas sectoriales comparadas, que abordan específicamente arenas de políticas en áreas temáticas particulares, como la educación, la salud, el medio ambiente y la seguridad social. Este enfoque permite a los investigadores analizar las estrategias, instrumentos y resultados de programas sectoriales en diferentes contextos nacionales y regionales. Al comparar arenas de políticas, los estudiosos pueden identificar abordajes exitosos, desafíos comunes y oportunidades de colaboración internacional en la resolución de problemas globales. En esta etapa se consolidan publicaciones internacionales del campo de las políticas públicas, entre la que tiene un lugar privilegiado el *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* que inició en 1998, y se ha convertido en el ágora para los estudios con este enfoque (Geva-May, Hoffman, & Muhleisen, 2018).

Hablando de redes académico-profesionales, en 2010 fue fundado el *International Comparative Policy Analysis-Forum*, una red internacional de académicos dedicada a la promoción de estudios, el fomento, el intercambio de ideas y otras actividades relacionadas con estudios comparativos de programas gubernamentales. A través de la asociación con instituciones, desarrolla la investigación otorgando diversos premios a los mejores artículos, los cuales son publicados en la revista mencionada más arriba. Además, la IPSA creó en el año 2011 el *Research Committee 30- Comparative Public Policy* que reúne a especialistas de todo el mundo interesados en las políticas públicas comparadas. Además de trabajar en áreas de análisis comparativo de políticas sectoriales, los miembros del grupo también estudian de cuestiones conceptuales y metodológicas más amplias relacionadas con los procesos y la dinámica de las políticas, cuestiones epistemológicas y filosóficas relacionadas con la elaboración de políticas y su estudio, y la historia y el desarrollo del análisis comparativo de políticas. Al mismo tiempo que presentan paneles durante el Congreso Mundial

de Ciencia Política, los miembros del RC30 también auspician talleres y conferencias sobre una amplia variedad de temas, y participan de la revista interdisciplinaria *Policy & Society* (Elsevier) y copatrocinan el *Journal of Comparative Policy Analysis*.

La última etapa del desenvolvimiento del campo fue traccionada por el impacto de la pandemia de COVID-19 (Marier, 2021; Zahariadis, Petridou, Exadaktylos, & Sparf, 2021). Este evento generó toda una nueva etapa de los estudios, disparando la producción con una rapidez nunca antes vista. La crisis sanitaria ha destacado la importancia de la cooperación internacional, la resiliencia de los sistemas de salud, la protección social y la gestión de emergencias. La respuesta a la crisis ha requerido la rápida implementación de medidas innovadoras en todo el mundo, lo que ha generado un interés renovado en la comparación de políticas y la identificación de enfoques efectivos para abordar crisis globales. Esto repercutió en las comunidades de expertos, ya que campos de todas las ciencias han desarrollado investigaciones comparativas sobre diferentes aspectos de la pandemia en la acción pública (la salud, educación, el empleo público, el medio ambiente, por mencionar algunas problemáticas) generando una verdadera “agenda global” que se encastró en la acuciante problemática pública. Tantos gobiernos nacionales, asociaciones profesionales, u organismos transnacionales (OCDE, UE, CEPAL, Naciones Unidas, UNICEF, OMS, por nombrar algunos) generaron libros, informes, números temáticos de revistas centrados en la pandemia, conferencias, seminarios y encuentros virtuales de discusión que borraron las distancias y zanjaron el confinamiento que impidió la celebración de actividades presenciales. Paradójicamente, un evento como una emergencia sanitaria tuvo un impacto “positivo” en las comunidades epistémicas, fortaleciendo las redes académico-profesionales e impulsando la investigación.

Así, la política pública comparada a nivel mundial se consolidó durante el siglo XXI como un campo dinámico y en constante evolución que busca ofrecer *insights* valiosos para la formulación, implementación y evaluación de políticas en contextos diversos. Desde su nacimiento hasta la influencia de los eventos recientes como la pandemia de COVID-19 en las agendas temáticas, esta área de estudio continúa siendo relevante y crucial para comprender los desafíos y oportunidades en la gobernanza global.

4. Los estudios comparados de políticas sobre América Latina en la producción del Norte Global

La reflexión comparada sobre el proceso de políticas públicas ha tenido importantes antecedentes desde la sociología política. Las diferencias de la región respecto de los países centrales remarcadas por estos trabajos delinearon a grandes trazos el ciclo de políticas en América Latina resaltando la existencia de regímenes autoritarios (Collier, 1985), el carácter periférico de las economías (Huntington, 1990; Leys, 1982), y la heterogeneidad social que presentaba su población.

Uno de los hitos de los estudios comparativos de políticas públicas han sido los aportes de Hirschman (1963), quien centra su obra en la explicación de las diferentes trayectorias del diseño de programas y su eficacia. En sus escritos desarrolló una teoría de la agenda, distinguiendo entre los problemas políticos urgentes y los elegidos de forma autónoma; entre los *issues* privilegiados y los desatendidos. Estos últimos deben competir con los primeros para recibir atención. Además, encontramos las tareas políticas que se abordan con más motivación que comprensión, y las que presentan la característica contraria. Abordando las similitudes en la experiencia con la elaboración de políticas económicas en países latinoamericanos, su trabajo resalta en primer lugar lo que denomina “fracasomanía” (el complejo de fracaso) y la poca consideración de los determinantes del subdesarrollo.

Décadas más tarde encontramos algunos textos que intentan delinear teoría comparativa sobre las políticas públicas en la región. Aquí podemos citar los aportes de Sloan (1985), quien destaca la “inseguridad” de las políticas públicas, propia de los modelos de industrialización sustitutiva, debido a las restricciones externas por el precio de los bienes primarios. Además, este autor destaca el alto nivel de pobreza como una característica central de América Latina, y las tensiones entre la acumulación y la distribución. El principal desafío que los *policy-makers* enfrentan es hacer crecer economías frágiles en ambientes de extrema volatilidad. Además, la complejidad de las políticas distributivas, la multiplicidad de objetivos que los gobiernos intentan alcanzar, el personalismo de los responsables políticos latinoamericanos, y la incertidumbre política general se combinan para provocar incoherencias de programas. A este aporte podemos agregar el

trabajo de Hughes y Mijeski (1984), que se adentra en la formulación de políticas entre los regímenes latinoamericanos. Los autores presentan el estudio de la hechura de las políticas mediante el examen de diversas perspectivas teóricas y la aplicación de estas en los estudios de casos.

En el nuevo milenio, el BID lanza uno de los escritos que evalúan el proceso de políticas públicas en la región (Spiller, Stein, Tommasi, & Scartascini, 2008) desde una perspectiva neoinstitucionalista, para indagar qué es lo que determina la capacidad de los países para diseñar, aprobar y aplicar políticas públicas eficaces. El volumen hace un estudio micro de las complejidades de la formulación de políticas en cada Estado a partir de un amplio análisis interdisciplinario de los mecanismos de diseño de políticas en América Latina. Por su parte, el libro «*Comparative Public Policy in Latin America*» editado por Jordi Díez y Susan Franceschet (2012), presenta 12 capítulos que identifican las características de la región que configuran las políticas públicas, incluidas las normas y prácticas informales, la desigualdad social y la debilidad de las instituciones. Este libro, aunque propone una plantilla comparada, se focaliza en estudios de casos que pretenden ser extensivos a otros países de la región, en diferentes políticas como seguridad, género, bienestar, instituciones políticas, entre otras.

Desde el año 2013, la *International Library of Policy Analysis*, de la *Bristol University Press* del Reino Unido, ha editado 20 volúmenes que realizan un balance del campo de las políticas públicas de diferentes países en cuatro continentes. Esta colección, que se inaugura en 2013 con el libro «*Policy Analysis in Brazil*» (Vaitsman, Lobato, & Andrade, 2013) ya cuenta con cuatro ejemplares dedicados a la región. A la obra inaugural le siguieron las compilaciones sobre México (Méndez & Dussauge-Laguna, 2017), Colombia (Sanabria-Pulido & Rubaii, 2020), y recientemente Argentina (Cardozo & Bulcourf, 2023). Esta serie auspiciada por el *International Comparative Policy Analysis-Forum* reúne un examen detallado de la teoría y la práctica del análisis de políticas en distintos niveles gubernamentales y por parte de agentes no gubernamentales en cada país. La plantilla de todos los volúmenes permite realizar comparaciones entre los libros, capítulos y temas dentro y fuera de los gobiernos, e incluye una historia de las políticas públicas como campo del conocimiento, ofreciendo una amplia visión comparativa con otros casos.

Siguiendo esta línea de producción, «*Analyzing Public Policies in Latin America: A Cognitive Approach*» (Rocha Lukic & Tomazini, 2014), reúne investigaciones sobre políticas públicas en América Latina, adoptando un enfoque cognitivo que se focaliza en un análisis de los actores y coaliciones que intervienen en las políticas públicas latinoamericanas. Los capítulos plantean que, si bien el Estado solía ser el principal protagonista de la acción pública, en los últimos años han surgido otros actores, coaliciones e instituciones que lo han sustituido en varios ámbitos. Aquí podemos incluir también la obra colectiva editada por Grimm (2019) focalizada en la gramática y evolución de las políticas en el Sur Global, y el papel de la elaboración de agendas con la formulación de programas. Este trabajo incluye como estudios de casos latinoamericanos a Brasil, Colombia y Paraguay.

A esta literatura, podemos adicionar «*Latin America and Policy Diffusion. From Import to Export*» (Porto de Oliveira, Osorio Gonnet, Montero, & Kerches da Silva Leite, 2021) que plantea que políticas latinoamericanas han empezado a difundirse Sur-Sur e incluso Sur-Norte, permitiendo que los gobiernos de la región dejen de ser tras mucho tiempo importadores de políticas públicas e instituciones del Norte Global. Sus 9 capítulos estudian diferentes políticas públicas en América Latina que han servido de referencia para experiencias en la región y otras latitudes. Finalmente, obras colectivas recientes comparativas sobre las burocracias intentan entrelazar la tradición de los estudios administrativos desarrollados en el mundo noroccidental con realidades de otras latitudes, buscando crear teorías comparativas para comprender los procesos de políticas en los países de América Latina con sus rasgos característicos y especificidades (Panizza, Peters, & Ramos Larraburu, 2022; Peters, Alba Tercedor, & Ramos Larraburu, 2021).

5. El desarrollo del campo de las políticas públicas comparadas en la producción latinoamericana

5.1 Las etapas en el campo del análisis comparativo de políticas públicas

El desarrollo del campo en América Latina ha sido un proceso complejo y multifacético que ha evolucionado a lo largo de las últimas décadas. Desde la comparación de las reformas estructurales en los años 90 hasta

la «explosión» de la literatura comparativa a partir de la pandemia en la tercera década del siglo XXI, este apartado hará un recorrido por la evolución del área en la región.

Tal vez, uno de los puntapiés fundacionales de las políticas públicas comparadas fue la *Conference on Public Policy and its Impacts in Latin America*, que se celebró en Buenos Aires, entre el 12 y 15 de agosto de 1974 patrocinada por el *Social Science Research Council* y el *Centro de Investigaciones en Administración Pública* (CIAP), asociado al Instituto Torcuato Di Tella. Este evento convocó a Fernando Henrique Cardoso, Enzo Falleto, Aníbal Pinto, Albert Hirschman, Adam Przeworski, entre otros académicos de la región e internacionales (Oszlak, Camou, & Soprano, 2008; Schweinheim, 2010). Los trabajos presentados allí vincularon en clave comparativa la teoría formulada en los países centrales con la realidad latinoamericana. Durante esta etapa embrionaria, Oszlak y O'Donnell (1976) presentaron una teoría de las políticas estatales adaptada a la región, planteando por primera vez el dilema entre el abordaje comparado y la visión instrumental orientada a mejorar la formulación y evaluación de políticas. Esta tensión “decantó” por el análisis de política y la finalidad cognitiva de entender el Estado latinoamericano, reconociendo su mirada politológica y no como asesores gubernamentales. Sin embargo, en un contexto de Estados burocrático-autoritarios en muchas naciones de la región, surgieron otras obras relacionadas con la introducción del análisis de políticas como un armazón conceptual e instrumental para mejorar la acción estatal. Así, las tecnologías administrativas predominantes fueron las teorías de la organización y métodos, así como el enfoque de sistemas.

Con la transición democrática, comenzó a emerger un mayor interés por los estudios sobre políticas públicas y sobre todo la reformulación de los servicios civiles post dictadura. Las publicaciones de este período combinaban el análisis comparativo de agendas públicas y políticas estatales con la incorporación de perspectivas metodológicas destinadas a mejorar la diagramación, implementación y evaluación de programas. Por otro lado, Instituciones como la ENAP brasileña fue el estandarte a nivel de regional de la reforma y modernización de la burocracia, algo que estuvo presente en la agenda de todos los países de la región en los años 80.

En los años 90, América Latina experimentó un período de intensas reformas estructurales impulsadas por la adopción de políticas

neoliberales. Estas transformaciones, en gran medida influenciadas por el Consenso de Washington, buscaban liberalizar la economía, reducir el tamaño del Estado y promover la apertura económica y la privatización de empresas estatales. En este contexto, la comparación de estos procesos se convirtió en un tema central de investigación para académicos y analistas políticos en la región. Durante este período, la necesidad de información, el intercambio de experiencias y la búsqueda de ideas sobre las reformas administrativas catalizaron dos acontecimientos institucionales significativos. Por un lado, se consolidó la consultoría, que trajo consigo una acumulación de conocimiento experto, y, por otro lado, comenzaron a formarse las primeras redes de políticas comparadas. Bajo una perspectiva gerencialista que oscilaba entre la adopción de políticas neoliberales y una visión más crítica, surgieron las primeras publicaciones comparativas. Uno de estos espacios fue el *Seminario Internacional Toluca 93*, celebrado en el Estado de México en 1993, con la participación de destacados investigadores sociales de diversas naciones. Este evento reunió a Bernardo Kliksberg, Oscar Oszlak, Sylvestre Piam, Franz Thediek, Jacques Mariel Nzouankeu, Raúl Olmedo Carranza, Marcel Veenswijk, Paula R. Bilinsky, Stuart Haywood y Jeff Rodrigues, Martti Siisiäinen, entre otros. Las presentaciones de este encuentro se recopilaron en el libro «El rediseño del Estado: una perspectiva internacional», editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública y Fondo de Cultura Económica (Kliksberg, 1995). Estos primeros trabajos comparados en la región se centraron en analizar las similitudes y diferencias en las reformas estructurales adoptadas por los países latinoamericanos. A través de enfoques comparativos, los investigadores identificaron patrones comunes, desafíos compartidos y lecciones aprendidas para la adopción de estas reformas en contextos diversos.

Además, el *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), fundado en 1972, se convirtió en una organización interestatal que se posicionó como un centro de debate e intercambio de experiencias sobre la reforma del Estado entre los países miembros. En enero de 1994, se publicó el primer número de *Reforma y Democracia*, una revista cuatrimestral arbitrada dedicada a promover el progreso intelectual en la comprensión de las relaciones Estado-Sociedad y a difundir propuestas y alternativas para orientar las transformaciones necesarias en la

administración pública. Este espacio se convirtió en un lugar de reflexión clave en los años 90 sobre estos cambios estructurales y los debates en el campo de las políticas públicas. A través de sus publicaciones, conferencias y programas de capacitación, el CLAD contribuyó significativamente a la difusión de análisis comparativos de políticas en América Latina.

La reflexión comparada sobre la acción pública ganó densidad a partir del nuevo milenio, con escritos pioneros de autores latinoamericanos y españoles de corte teórico y empírico con este abordaje. En este período se publica el primer trabajo que reflexiona sobre la metodología de la comparación en políticas públicas desde América Latina: «Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública» presentado durante la conferencia del CLAD (Pliscoff & Monje, 2003). A esta reflexión inicial podemos sumar la discusión planteada en el documento «¿Por qué comparar políticas públicas» (Bulcourf & Cardozo, 2008) que propone una mirada metateórica y metodológica para el análisis comparativo de políticas en la región.

A medida que avanzaba el siglo XXI, se observó un viraje hacia las políticas sectoriales y el proceso de constitución de redes regionales y nuevas comunidades epistémicas que trazaron nuevas fronteras internas en el campo con una fuerte impronta interdisciplinaria. Este cambio reflejó la creciente importancia de abordar desafíos específicos en áreas como la educación, la salud, el medio ambiente y la seguridad ciudadana a escala regional. Las investigaciones en estos ámbitos permitieron a los expertos examinar la eficacia de diferentes abordajes y programas puestos en marcha para identificar buenas prácticas de mejora en las políticas públicas en la región.

En la dimensión institucional, un hito importante en el campo fue la creación en 2004 de la maestría en *Políticas Públicas Comparadas* impartida por FLACSO México. Este programa busca desarrollar habilidades para analizar problemas públicos, formular, implementar y evaluar políticas desde una perspectiva comparativa. En cuanto a las redes profesionales, el interés por generar nodos temáticos se consolidó en 2013 con la creación del *Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas* (GIPPC) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Este grupo tiene como objetivo impulsar el estudio académico de las políticas públicas en América Latina y el Caribe, fomentando la cooperación entre investigadores y difundiendo los resultados de sus trabajos, reuniendo

actualmente a más de 100 académicos de la región interesados en diferentes temáticas.

Por último, es importante destacar que los textos comparativos sobre políticas públicas experimentaron un nuevo impulso a partir de 2020 y el fenómeno del coronavirus. La «explosión» de la comparación y literatura a partir de la pandemia en la tercera década del siglo XXI ha marcado un punto de inflexión en el área en América Latina. La crisis sanitaria del COVID-19 ha generado una demanda sin precedentes de miradas sobre la respuesta de los gobiernos a la emergencia, la efectividad de las medidas de contención y mitigación, y el impacto socioeconómico de la crisis en diferentes países de la región, muchos de ellos publicados en tiempo real (Barberia, Plümper, & Whitten, 2021; Berner, 2021; Christensen & Laegreid, 2022; Dettano & Cena, 2021). Estos estudios desarrollados por académicos, gobiernos y organismos internacionales, han permitido a los investigadores examinar las fortalezas y debilidades de los sistemas de salud, la capacidad estatal de respuesta y las políticas de protección social, en varios casos latinoamericanos.

Por otra parte, los confinamientos y los encuentros académicos virtuales impulsaron la producción sobre políticas sectoriales comparadas, dando lugar a una nueva área temática conocida como «pandemia» y «post-pandemia». La elaboración de políticas basadas en la evidencia implicó buscar pruebas en otros lugares para comprender mejor cómo enfrentar la crisis sanitaria. La velocidad de elaboración de trabajos a nivel regional fortaleció el campo de las políticas comparadas en la región y dio lugar a la aparición de la «*scrumademia*» (Franco et al., 2023), una nueva forma ágil de trabajar que fusiona la metodología *scrum* y la academia. A partir de 2023, la introducción de la inteligencia artificial comienza a marcar nuevos horizontes en las formas de acceder, producir y circular la producción científica, que ya está generando nuevos retos y oportunidades para el trabajo colaborativo y el desarrollo de investigaciones del área. A continuación, se sistematizan las diferentes fases del análisis comparativo de políticas públicas en América Latina.

Cuadro 1: Etapas de las políticas públicas comparadas en América Latina

Etapa	Período	Temas estudiados	Características del período	Contexto sociopolítico
Etapa embrionaria	1974-1990	<ul style="list-style-type: none"> · Autoritarismos y políticas públicas · Estado latinoamericano · Restricciones externas de las políticas públicas · Dependencia económica · Características de las burocracias latinoamericanas 	<ul style="list-style-type: none"> · Influencia de otros campos (economía, sociología política, ciencia política) · Escasa difusión de estudios de políticas públicas · Discontinuidad de las agendas de investigación 	<ul style="list-style-type: none"> · Agotamiento y crisis del modelo de desarrollo hacia adentro · Endeudamiento de las economías · Inflación y crecimiento de la pobreza
Reforma del Estado	1990-2005	<ul style="list-style-type: none"> · Privatizaciones · Reforma del Estado · Procesos comparados de formulación, implementación y evaluación de las reformas · Predominio del enfoque secuencial 	<ul style="list-style-type: none"> · Rol de organismos internacionales · Consultorías que elaboran informes técnicos · Primeros libros comparativos · Perspectiva gerencialista · Surgimiento de revistas científicas temáticas 	<ul style="list-style-type: none"> · Neoliberalismo · Globalización · Caída del bloque socialista · Reforma del Estado · Privatizaciones · Incorporación del gerencialismo en el sector público · Apertura de las economías · Estabilización y crisis
Políticas sectoriales	2005-2020	<ul style="list-style-type: none"> · Servicio civil comparado · Regímenes de bienestar comparados · Políticas sectoriales comparadas · Nuevas teorías del proceso de políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> · Marcos teóricos propios de la política sectorial · Incorporación de nuevas teorías de las políticas públicas · Constitución de áreas de especialización · Consolidación de redes temáticas regionales · Aumento de la producción de textos comparados · Movilidad académica regional en congresos 	<ul style="list-style-type: none"> · Crisis del neoliberalismo · Auge y caída de las <i>commodities</i> · Llega de gobiernos progresistas · Expansión de las políticas sociales · Descenso de la pobreza · Nuevo rol del Estado en la economía · Valorización del servicio civil

<p>Pandemia y post-pandemia</p>	<p>2020-actualidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto de la pandemia en las administraciones públicas y políticas sectoriales • Estudios de respuestas a la emergencia • Reflexión sobre las capacidades estatales 	<ul style="list-style-type: none"> • “Scrumademia” • Conferencias virtuales • Gran cantidad de datos disponibles • Rol de los organismos transnacionales • Financiamiento de investigaciones comparadas por parte de los gobiernos y organismos internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Pandemia • Gestión pública de la crisis • Transferencias de emergencia • Reparación de la inflación • Aumento de la pobreza y la informalidad laboral • Discusión del rol del Estado en el modelo de desarrollo
---------------------------------	------------------------	--	--	--

Fuente: Elaboración con base en Schweinheim (2010) y Cardozo (2023).

Como podemos apreciar, la evolución de la política pública comparada en América Latina presenta una trayectoria dinámica y en constante desarrollo, que ha evolucionado desde las primeras miradas que buscaron rasgos comunes del proceso de políticas en clave de la sociología política, pasando por la comparación de reformas estructurales en los años 90, hasta el crecimiento exponencial de trabajos comparativos a partir de la pandemia en la tercera década del siglo XXI. A través estos textos, los investigadores y asesores han contribuido al análisis y la comprensión de los desafíos y oportunidades en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en la región. Al mismo tiempo, han intentado generar conocimientos valiosos para la toma de decisiones informadas y la mejora de la gobernanza en Latinoamérica.

5.2 La producción comparada en las revistas de políticas públicas de la región

Los textos comparados de políticas públicas engloban una gran diversidad de formatos, entre los que podemos encontrar presentaciones a congresos, informes, libros de autor, compilaciones, documentos de trabajo o artículos científicos. Resulta a veces muy complicado distinguir la existencia de escritos estrictamente comparativos, porque muchas veces libros o dossieres que se presentan como comparados recolectan textos sin un marco analítico común (Hassenteufel, 2010). Además, la población de la región

se encuentra muy dispersa en revistas internacionales y producción local, lo que dificulta enormemente hacer un relevamiento parsimonioso.

Un trabajo reciente (Cardozo, 2023) relevó en los 56 periódicos específicos sobre el área de Estado, políticas y gestión pública editados en América Latina los artículos que se presentaron con diseños metodológicos comparativos. Aquí se advierte una concentración en Brasil y México, donde el campo se encuentra más desarrollado.

Cuadro 2: Revistas de Estado, administración y políticas públicas según país.

País	Cantidad revistas¹⁴
Argentina	7
Brasil	18

¹⁴ Las revistas relevadas fueron:

Argentina: *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental; Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal; Estudios Sociales sobre el Estado; Perspectivas de Políticas Públicas; Revista Administración Pública y Sociedad (APyS); Estado Abierto. Revista Estado y Políticas Públicas.*

Brasil: *Administração Pública e Gestão Social; Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional; Cadernos Gestão Pública e Cidadania; Caderno da Escola Superior de Gestão Pública; Política, Jurídica e Segurança; Gestão Pública: Práticas e Desafios, Revista Brasileira de Políticas Públicas; Revista de Gestão e Políticas Públicas; Revista de Políticas Públicas; Espaço Público; Revista do Serviço Público; Revista Práticas em Administração Pública; Temas de Administração Pública; Gestão e Planejamento; Perspectivas em Políticas Públicas; Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais; Revista de Administração Pública; Gestão e desenvolvimento; Revista de Ciências do Estado.*

Chile: *Gobierno y Administración Pública; Revista Chilena de Administración del Estado; Revista de Gestión Pública; Revista enfoques; Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública; Revista Estudios de Políticas Públicas; Revista Iberoamericana de Estudios Municipales; Revista Políticas Públicas.*

Colombia: *Administración & Desarrollo; Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance; Revista Ópera.*

Cuba: *Revista cubana de administración pública y empresarial.*

Ecuador: *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos; Mundos Plurales: Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública.*

México: *Cimexus: revista nicolaita de políticas públicas; Espacios Públicos; Latin American Policy; Política y Gobierno; Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública; Revista Buen Gobierno; Revista de Administración Pública; Revista Gestión y Políticas Públicas; Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública; Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review.*

Perú: *Revista de Gobierno y Gestión Pública; Gestionar: revista de empresa y gobierno; Saber Servir, Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú.*

Puerto Rico: *Revista de Administración Pública.*

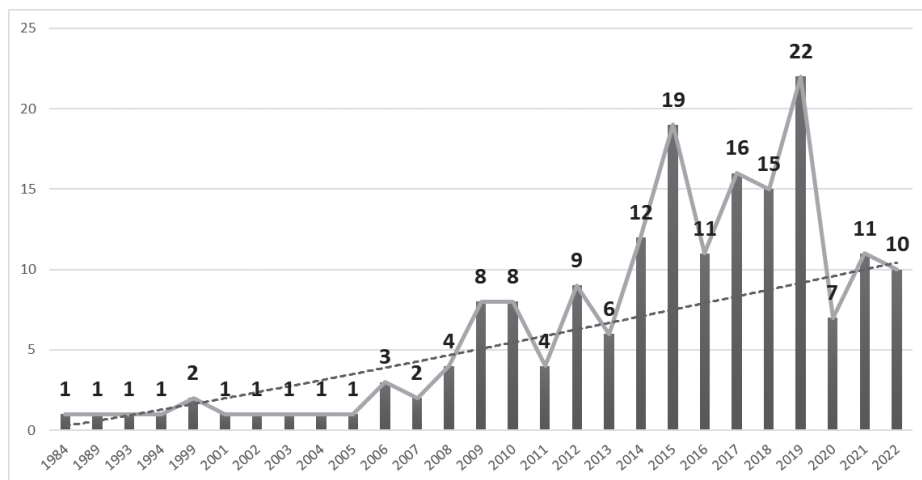
Venezuela: *Revista Reforma y Democracia; Cuadernos del CENDES; Revista Venezolana de Gerencia.*

Chile	8
Colombia	3
Cuba	1
Ecuador	2
México	10
Perú	3
Puerto Rico	1
Venezuela	3
Total general	56

Fuente: Elaboración propia

El relevamiento artesanal que buscó la existencia de palabras asociadas a la comparación (con el truncamiento compara\$ para incluir todos los títulos y resúmenes con términos relacionados con la comparación) arrojó 178 artículos comparados que fueron publicados entre 1984 y 2022 inclusive. Con esta base se realizó un procesamiento y ordenaron los artículos para poder hacer un mapeo de las obras sobre políticas públicas comparadas en la región.

A lo largo del tiempo podemos ver un aumento de los trabajos comparativos en las revistas latinoamericanas. El campo comenzó a consolidarse en el siglo XXI, como podemos apreciar en los periódicos científicos. El primer artículo comparativo que se encontró fue «Los Sistemas Nacionales de Salud. Una perspectiva comparativa», publicado en la *Revista de Administración Pública* de México, escrito por Julio Frenk Mora y Avedis Donabedian que hace una mirada global de los sistemas sanitarios del mundo. Luego encontramos artículos comparados esporádicos hasta la década del 2000. El número empieza a crecer hacia el año 2010, incrementándose en el decenio pasado. En el año 2019 se advierte el pico de artículos comparativos con 22 textos en las 56 publicaciones relevadas. Sin embargo, es importante destacar que solamente estamos mirando los artículos publicados en revistas de políticas públicas de la región, por lo que no estamos considerando los textos presentados en otros *journals* latinoamericanos (de ciencia política, sociología, trabajo social, etc.) ni aquellos escritos realizados por investigadores latinoamericanos en publicaciones de otras latitudes.

Gráfico 1: Evolución de los artículos comparados de políticas (2000-2023).

Fuente: Elaboración propia con base en base de datos de Cardozo (2023)

En lo que respecta al tipo de artículos, el relevamiento en las revistas latinoamericanas arrojó que existe un claro predominio de artículos empíricos. Contrariamente, vemos que hay una escasez de reflexión teórica y metodológica en la literatura de la región.

Cuadro 3. Tipos de artículos comparados en las revistas latinoamericanas.

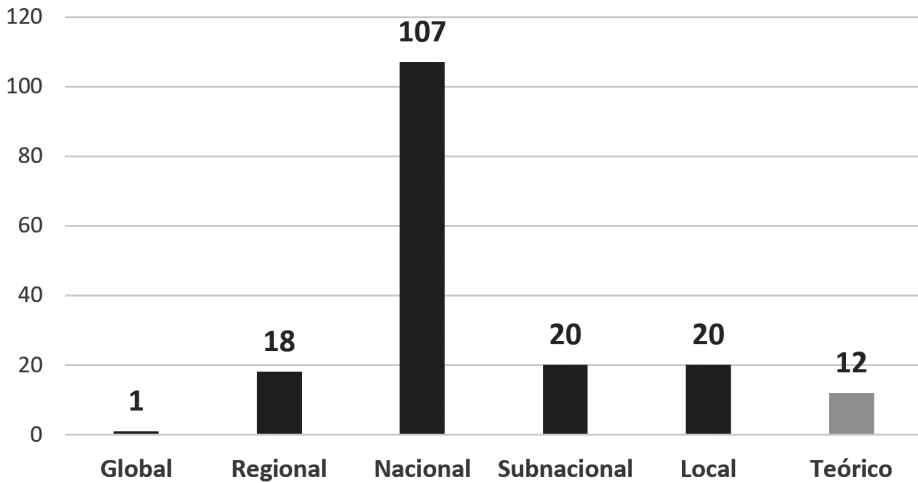
Tipo de artículo	Artículos	%
Empírico	160	89,89%
Empírico/ Teórico	2	1,12%
Metodológico	4	2,25%
Teórico	12	6,74%
Total general	178	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cardozo (2023)

La estrategia de comparación preferida dentro de la investigación en políticas públicas comparadas son los trabajos que buscan similitudes y

diferencias entre países de nuestra región. Entre estos países también hay un peso de los más importantes –con un predominio de Brasil (62 artículos) y México (40), seguido por Argentina (37), Chile (21) y Estados Unidos (20)–. Luego encontramos un equilibrio entre los textos que se centran en el nivel regional, subnacional (provincias, estados, autonomías) o local (municipios, alcaldías y prefecturas).

Gráfico 2: Nivel estudiado en las revistas latinoamericanas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Cardozo (2023)

Del análisis de los periódicos del área de Estado, administración y políticas públicas podemos inferir que el método comparado todavía no ocupa un lugar central dentro de las estrategias elegidas. Sin embargo, de la lectura de los resúmenes y los artículos con una mayor profundidad se infiere que la forma de precisar la metodología y estructurar los artículos parece ser un poco más flexible y no tan rígida y explícita como se suele presentar en otros formatos más estandarizados –como en los trabajos de investigación de los *journals* extranjeros–. Esto deja mucha amplitud a la interpretación y consideración de qué textos son comparativos. Por ejemplo, muchos artículos presentan en sus títulos y resúmenes una propuesta que estudia varios casos, pero sin establecer una comparación como abordaje. A esto se debe sumar que no existe ninguna publicación en la

región que se proponga un enfoque comparativo, sino que son del área de políticas públicas en general. Esto tiene como consecuencia muchos sesgos y dispersión a la hora de querer analizar los artículos académicos con análisis de políticas comparado.

Por otro lado, durante el siglo XXI, la producción de escritos en políticas públicas comparadas en América Latina ha experimentado un notable crecimiento y diversificación en sus formatos. Se han realizado compilaciones de varios autores que presentan artículos comparativos sobre diversas temáticas, abordando desde políticas sectoriales hasta cuestiones transversales. Estas compilaciones, si bien muchas veces no han tenido plantillas comparativas que estandaricen los estudios permitiendo una mirada transversal, han permitido una exploración profunda de programas similares en diferentes unidades de análisis y posibilitaron detectar las oportunidades que enfrentan los países latinoamericanos en materia de políticas públicas. Así mismo, permitieron solidificar redes de cooperación entre investigadores y equipos de la región, casi siempre liderados por las comunidades más importantes en el campo como Brasil, México, Argentina y Colombia.

Además, los informes, documentos de trabajo y dosieres con perspectiva comparativa han proliferado, especialmente en el contexto de la pandemia del COVID-19. Esta crisis sanitaria global que impulsó los estudios comparados ha permitido identificar patrones, evaluar la eficacia de las políticas implementadas y extraer lecciones aprendidas para futuras contingencias. Con una velocidad récord se realizaron compilaciones que evaluaron la acción pública en la región en tiempos de emergencia, al mismo tiempo que organismos como la CEPAL, el BID, Naciones Unidas, UNICEF, CLAD entre otros, nuclearon esfuerzos para elaborar publicaciones y realizar eventos que consideraron experiencias a nivel regional.

6. Palabras finales: nuevos horizontes de los estudios comparados de políticas públicas en la pospandemia

Latinoamérica es una región con una gran tradición en las ciencias sociales. Durante su “edad de oro” en los años 60 y 70 se estableció un diálogo fructífero con el Norte Global y con las tradiciones teóricas que se discutían

en los principales centros de investigación. Así, el funcionalismo, el neomarxismo, la teoría de la modernización (por mencionar algunos paradigmas), conversaron con obras locales que rebatieron, reformularon y adaptaron sus postulados a las realidades de los países de la región. Estos nuevos planteos se plasmaron en estudios que mostraron una pretensión comparativa. La teoría de la dependencia, las “hipótesis pesimistas” de la teoría de la modernización, como así las conceptualizaciones sobre Estado en su perspectiva neomarxista, dieron lugar a miradas eclécticas, analíticamente innovadoras, pero al mismo con una pretensión de generar teoría empírica. Estas categorías locales muchas veces fueron grandes marcos de referencia que intentaron explicar desde un nivel “macro” o “mezzo” las especificidades de las formaciones estatales y el proceso públicas en el subcontinente, aunque no se reconocieran como enfoques propios del análisis de políticas públicas. Contrariamente, el análisis de políticas públicas y sus teorías ingresarán hacia finales de las décadas de los 80 y los 90 de la mano de libros de autor en español y las traducciones al castellano de textos clásicos que realizó Aguilar Villanueva. Así mismo, en el mundo lusófono la producción liderada por el ENAP de Brasil, luego de la transición democrática allí, comenzará a realizar una gran labor editorial que dio el primer puntapié para que empiece a desarrollarse lo que los propios brasileños denominan “el campo de públicas”. Esta adopción tardía ha sido señalada en los mapeos del área como una debilidad y un “atraso relativo” (Fontaine, 2015) de las políticas públicas en la región.

Sin embargo, la subdisciplina empezó a generar una comunidad epistémica de académicos en los años 90 con la producción y el intercambio generados en torno al problema de la reforma del Estado. Este escenario generó un clima propicio para la reflexión comparada, dado que surgieron estudios que pusieron la atención en los cambios estructurales en los casos latinoamericanos en forma transversal y comparativa entre países (Bresser Pereira & Pereira, 2007; Garretón & Espinosa, 1992; Oszlak, 2003) pero también realizando comparaciones entre regiones (Feigenbaum, Henig, & Hamnett., 1999; Williamson & Pampel, 1998). En una agenda global signada por la transición hacia una economía de mercado tras la caída del bloque socialista y el optimismo en el capitalismo, observar el devenir de estos procesos se convirtió en algo que suscitó interés en la agenda mundial (impulsada en parte por el financiamiento internacional

de organismos como la OCDE, el BID, el Banco Mundial o la CEPAL). Al mismo tiempo, la primera ola de reformas basada en privatizaciones, descentralización, desregulación, desmonopolización e implementación de modelos gerencialistas en los organismos públicos, tuvo un balance crítico, ya que, en los años 90, en muchos países tras el abandono de la matriz estadocéntrica se acentuaron las desigualdades, creció la pobreza y comenzó la nueva exclusión social.

Parte de esta mirada negativa sobre los acontecimientos habilitó la segunda etapa en los estudios de políticas públicas, que se focalizó en las arenas sectoriales. Así mismo, la atención volvió a la región a través de las experiencias de los denominados “gobiernos progresistas” de la región y la aparición de fenómenos que fueron observados con atención como las reversiones de las privatizaciones, el crecimiento del sector estatal, o los nuevos programas de transferencias condicionadas como el *Bolsa Familia de Brasil*, el *Progres-a-Oportunidades-Prospera* de México o la *Asignación Universal por Hijo* de Argentina. Así, la elaboración de documentos, libros, conferencias y artículos científicos fueron delimitando grupos en torno a estas políticas que desarrollaron indagaciones comparadas sobre áreas de políticas. En esta fase, también encontramos la llegada de las nuevas teorías de las políticas públicas que intentaron “superar” el enfoque secuencial que se había convertido en canónico durante la década pasada para el abordaje de la acción pública. La mayor densidad de la producción latinoamericana permitió desarrollar el campo con sus propios debates, y superar la referencia a escritos clásicos ligados a las corrientes sinópticas y antisinópticas del siglo XX.

Finalmente, mencionamos el “gran salto” que implicó la pandemia, el cual movilizó cambios en la forma de comunicación del conocimiento. Al mismo ritmo que se realizaron escritos internacionales que incluyeron naciones del Sur Global, la edición de obras colectivas y de autor, junto con compilaciones sobre el COVID-19, encontramos la consolidación de las revistas científicas como forma de circulación de los textos. Los números especiales temáticos o dossieres que comenzaron en la segunda década del siglo XXI empezaron a proliferar para reflexionar sobre los efectos de la pandemia en todas las áreas de políticas pública. Esto refleja el interés creciente de periódicos académicos y centros de investigación en abordar esta temática desde una perspectiva regional. Además, los números especiales

son editados por académicos y expertos del área de diferentes países, lo que fomenta el fortalecimiento de redes de trabajo regionales, ofreciendo una plataforma para la difusión y el debate de investigaciones originales que exploran las similitudes, diferencias y lecciones aprendidas de las políticas públicas en la región. América Latina, presentó casos muy disímiles en la gestión de la pandemia, donde dimensiones como el federalismo, las características del sistema de salud, o la orientación ideológica de las administraciones, jugaron un papel fundamental en los impactos y manera de gestionar la emergencia (Greer, King, Massard da Fonseca, & Peraltasantos, 2021). Esto abrió la posibilidad para generar teoría empírica sobre la gobernanza en tiempos turbulentos y reformuló hipótesis asumidas en la literatura acerca de la debilidad o falta de capacidad estructural de los gobiernos en América Latina. Contrariamente, muchos Estados demostraron niveles de agilidad, rapidez en la respuesta y flexibilidad que dio origen a nuevas preguntas sobre cómo efectivamente funcionan las administraciones latinoamericanas. Por ejemplo, se tramitaron grandes programas de ayuda como el *Auxilio Emergencial* en Brasil que llegó a 65 millones de personas, gestionado exclusivamente por canales digitales; o se implementaron campañas de vacunación en estados federales con una alta capacidad de coordinación y cobertura de los ciudadanos, como en el caso de Argentina. Así, el incremento de la producción comparada sobre la región durante la emergencia del COVID-19 buscó comprender y evaluar las respuestas de los gobiernos de la región ante los desafíos planteados por la crisis sanitaria. Nuevos enfoques metodológicos y teorías enriquecieron el panorama de la indagación, permitiendo un análisis profundo y multidimensional de las políticas implementadas en diferentes contextos nacionales.

Por otro lado, los informes internacionales comparados sobre América Latina desempeñaron un papel importante en la difusión y promoción del conocimiento sobre las políticas públicas en la región en la esfera global. Estos informes, elaborados por organizaciones transnacionales, *think tanks* y centros de investigación, proporcionaron miradas comparativas sobre una amplia gama de temas, incluyendo el desarrollo económico, la inclusión social, la gobernanza democrática, las administraciones públicas o la sostenibilidad ambiental.

En suma, la pandemia actuó como catalizador para el progreso de investigaciones que analizan cómo los gobiernos latinoamericanos abordaron

retos comunes, como la gestión de la salud pública, la protección social, la reactivación económica o la mitigación de sus impactos sociales. Estos estudios comparativos, a su vez, han contribuido a enriquecer el debate público y a orientar la toma de decisiones gubernamentales, así como a fortalecer la colaboración entre académicos, instituciones y organismos internacionales en la región.

Si bien el panorama es alentador, hay ciertos retos y tensiones en el campo de las políticas públicas comparadas en América Latina. El primero de ellos refiere a la escasa internacionalización de las obras latinoamericanas. Esto depende de diversos factores, entre los que podemos mencionar la existencia de un ecosistema editorial científico en castellano y portugués que ofrecen amplias posibilidades de publicación y difusión de los productos académicos; las formas de evaluación de los sistemas científico-tecnológicos y docentes de cada uno de los países que suelen dar poco estímulo a la publicación en revistas internacionales o participación en redes temáticas globales; o la propia barrera idiomática de los investigadores. Por otro lado, las limitaciones financieras en Latinoamérica también son un freno a la movilidad de docentes e investigadores hacia eventos internacionales, patrón que se ha profundizado durante la pandemia del COVID-19, pero que fue parcialmente amortiguado por la proliferación de eventos virtuales.

Esta falta de internacionalización puede pensarse en varias dimensiones. El escaso impacto de las publicaciones seriadas latinoamericanas de ciencias sociales y políticas públicas a nivel global, está en parte directamente ligado al idioma en que se publican los artículos (castellano y portugués), que se advierte en la poca presencia de los *journals* de la región en los índices como *Scopus* o *Web of Science*. Naturalmente, el impacto –medido generalmente en citas– de los artículos en inglés suele ser enormemente mayor, debido a que esta es la *lingua franca* científica en la actualidad, permitiendo llegar a cualquier audiencia con un artículo o libro en dicho idioma. Esto plantea la tensión para los investigadores en torno a publicar en periódicos de la región orientados a la comunidad latinoamericana acerca de sus problemáticas relevantes para el subcontinente, pero con menos impacto, o por el contrario publicar en inglés con mayor repercusión, pero con una mayor competencia y barreras de acceso por temas del dominio del inglés y de agendas de investigación.

Sucede muchas veces que las temáticas locales, o específicos de la región, no resultan de interés para las publicaciones internacionales enfocadas en discusiones más generales siguiendo su propia agenda. Por ello, es importante crear redes de colaboración para poder presentar números temáticos, participar en eventos o realizar publicaciones en editoriales del Norte Global sobre problemáticas de la región. Además, a futuro las nuevas tecnologías como traductores o inteligencias artificiales seguramente borrarán parcialmente las barreras idiomáticas, creando nuevas oportunidades para la difusión internacional de la producción de los investigadores de la región.

Otro desafío es la consolidación de redes de trabajo regionales que desarrollen una agenda sistemática de estudios empíricos, y la inserción de los investigadores en la agenda global de las políticas públicas comparadas. Aunque se han consolidado redes temáticas a nivel latinoamericano como el anteriormente mencionado *Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas* (GIPPC-ALACIP) o la *Latin American Policy Network* (LAPN) dentro de la *International Public Policy Association* (IPPA), que vinculan a los investigadores del subcontinente, todavía no se ha podido condensar una agenda de discusión general y metodológica sobre la comparación en la región que proponga nuevos enfoques y teorías en la agenda internacional. Tal vez uno de los intentos más fructíferos ha sido el proyecto del «*Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*» (Peters & Fontaine, 2020) que aunó esfuerzos de expertos de Norte y Latinoamérica, para discutir abordajes en el análisis comparativo de políticas. En este sentido, profundizar la reflexión metodológica y la creación de categorías sigue siendo uno de los grandes desafíos (y oportunidades) para los equipos en nuestra región.

Para cerrar esta reflexión es importante destacar talvez el mayor logro que ha tenido el campo en los últimos años, que es la sincronización entre agendas académicas con los asuntos públicos relevantes. La vinculación entre problemas cognitivos y sociales ha sido el saldo positivo que dejó la emergencia desencadenada por el COVID-19. Una gran parte de la literatura sobre políticas públicas estuvo preguntándose “cómo hacen los otros” tanto para conocer, pero también con una finalidad de proveer evidencia útil para mejorar las intervenciones gubernamentales en las múltiples esferas societales que afectó la pandemia. Esta pertinencia de

la investigación en ciencias sociales, con un fuerte componente aplicado a la gestión pública, es un norte que el área debe tratar de fortalecer de cara al nuevo escenario denominado “pospandemia”, donde los efectos de mediano y largo plazo de los eventos recientes empezarán a mostrar sus consecuencias. Desarrollar agendas de trabajo que generen nuevas preguntas, innovación conceptual, o nuevos armazones metodológicos es crucial, pero también lo es proporcionar saberes provechosos para la sociedad toda, de la que la comunidad de investigadores somos parte.

7. Referencias

Barberia, L., Plümper, T., & Whitten, G. D. (2021). The political science of COVID-19: An introduction. *Social Science Quarterly*, 102(5), 2045-2054. <https://doi.org/10.1111/SSQU.13069>

Berner, H. (2021). Sistemas de información social y registros sociales en América Latina: avances, aprendizajes frente al COVID-19 y ámbitos estratégicos para su fortalecimiento en la recuperación. *Taller de Trabajo Herramientas de política social y análisis de las desigualdades para enfrentar los impactos de la pandemia de COVID-19* 25. CEPAL. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/25_agosto_heidi_berner_O.pdf

Beyer, D., Breunig, C., Green-Pedersen, C., & Klüser, K. J. (2022). Punctuated Equilibrium and the Comparative Study of Policy Agendas. *Politische Vierteljahresschrift*, 63(2), 275-294. <https://doi.org/10.1007/S11615-022-00400-Y>

Bresser Pereira, L. C., & Pereira, L. C. B. (2007). La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. En C. H. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 259-294). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. <https://doi.org/10.2307/3467348>

Bulcournf, P. A., & Cardozo, N. D. (2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? En *Documentos de Política Comparada* (N.º 3). Buenos Aires.

Cairney, P. (2012). Complexity Theory in Political Science and Public Policy. *Political Studies Review*, 10 (3), 346-358. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00270.x>

Cardozo, N. D. (2023). Las políticas públicas comparadas en América Latina: una evaluación de la producción a partir de las revistas académicas. *Revista*

Latinoamericana de Política Comparada, 16, 73-102. Recuperado de <https://politica-comparada.com/wp-content/uploads/2019/07/Nelson-Cardoso.pdf>

Cardozo, N. D., & Bulcourf, P. A. (Eds.). (2023). *Policy Analysis in Argentina*. Londres: Policy Press. Recuperado de <https://policy.bristoluniversitypress.co.uk/policy-analysis-in-argentina>

Christensen, T., & Laegreid, P. (2022). Introduction to Special Issue on The Scientization of Public Decision-Making Processes – the Relevance for the Handling of the COVID-19 Pandemic. *Public Organization Review* 2022, 22, 291-307. <https://doi.org/10.1007/S11115-022-00632-X>

Colino, C. (2013). La comparación de los gobiernos y las administraciones públicas. En S. Parrado, C. Colino, & J. A. Olmeda (Eds.), *Gobiernos y administración públicas en perspectiva comparada* (pp. 15-40). Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.

Collier, D. (1985). *El nuevo autoritarismo en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

De Leon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, VI(1), 5-17.

Dettano, A., & Cena, R. (2021). Políticas Sociales en contexto de pandemia: dimensiones de la incertidumbre acerca del Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina. *Sphera Publica. Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación*, I(21), 137-158.

Díez, J., & Franceschet, S. (2012). *Comparative public policy in Latin America*. Toronto: University of Toronto Press.

Feigenbaum, H., Henig, J., & Hamnett., C. (1999). *Shrinking the state. The political underpinnings of privatization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Feldman, E. J., Heidenheimer, A. J., Hecl, H., Adams, C. T., Smith, T. A., Hayward, J., & Watson, M. (1978). Comparative Public Policy: Field or Method? *Comparative Politics*, 10(2), 287. <https://doi.org/10.2307/421650>

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.

Franco, C., Fünfgeld, A., Pinzón, V.G., Klenke, J., Lohmann, R., Reder, D., & Schirmer, S. (2023). Introducing ScrumAdemia: An Agile Guide for Doctoral Research. *PS: Political Science & Politics*, 1-8. <https://doi.org/10.1017/S1049096522001408>

Garretón, M. A., & Espinosa, M. (1992). Reforma del Estado o Cambio en la Matriz Socio-política? *IV Congreso Chileno de Sociología*. Santiago. Recuperado de http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/2190/2241

Geva-May, I. (2002). Comparative Studies in Public Administration and Public Policy. *Public Management Review*, 4(3), 275-290. <https://doi.org/10.1080/14616670210151586>

Geva-May, I., Hoffman, D. C., & Muhleisen, J. (2018). Twenty Years of Comparative Policy Analysis: A Survey of the Field and a Discussion of Topics and Methods. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1), 18-35. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1405618>

Greer, S. L., King, E. J., Massard da Fonseca, E., & Peralta-Santos, A. (2021). Introduction. Explaining Pandemic Response. En S. L. Greer, E. J. King, E. Massard da Fonseca, & A. Peralta-Santos (Eds.), *Coronavirus Politics* (pp. 3-33). Ann Arbor: University of Michigan Press. <https://doi.org/10.1353/book.83273>

Grimm, H. M. (2019). Public Policy Research in the Global South: A Cross-Country Perspective. En H. M. Grimm (Ed.), *Public Policy Research in the Global South: A Cross-Country Perspective* (pp. 1-291). Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-06061-9/COVER>

Hassenteufel, P. (2010). Comparación. En L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de Políticas Públicas* (pp. 109-115). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Hirschman, A. O. (1963). *Journeys toward progress: studies of economic policy-making in Latin America*. Nueva York: Doubleday.

Hughes, S. W., & Mijeski, K. J. (1984). *Politics And Public Policy In Latin America*. Boulder: Westview Press.

Huntington, S. P. (1990). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.

Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Madrid: Catarata.

Kliksberg, B. (Ed.). (1995). *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/ INAP.

Kuhlmann, S., & Wollman, H. (2014). *Introduction to comparative public administration: administrative systems and reform in Europe*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.

La Palombara, J. (1970). Burocracia y desarrollo político. Consideraciones generales. En J. La Palombara (Ed.), *Burocracia y desarrollo político* (pp. 15-39). Buenos Aires: Paidós.

Lasswell, H. D. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*, Vol. 1, pp. 3-14. Springer. <https://doi.org/10.2307/4531369>

Leys, C. (1982). Samuel Huntington and the End of Classical Modernization Theory. En *Introduction to the Sociology of "Developing Societies"* (pp. 332-349). New York: Macmillan Publishers Limited. https://doi.org/10.1007/978-1-349-16847-7_26

Lindblom, C. E. (1992). La ciencia de salir del paso. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 201-226). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

Lodge, M. (2006). Comparative Public Policy. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* (pp. 273-288). Boca Raton: Taylor & Francis Group.

Marier, P. (2021). How Will COVID-19 Alter the Politics of Long-Term Care? A Comparative Policy Analysis of Popular Reform Options. *Canadian Journal on Aging / La Revue canadienne du vieillissement*, 40(4), 651–660. <https://doi.org/10.1017/S0714980821000489>

Méndez, J. L., & Dussauge-Laguna, M. I. (2017). Policy analysis in Mexico. En *Policy Analysis in Mexico* (pp. 1-294). Bristol: Policy Press. <https://doi.org/10.2307/J.CTT1T895DB.7>

Niskanen, W. (1991). *Bureaucracy and representative government*. New York: Aldine Atherton.

Oszlak, O. (2003). El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Economico*, 42(168), 519-543.

Oszlak, O., Camou, A., & Soprano, G. (2008). Entrevista a Oscar Oszlak: Reflexiones sobre investigación, gestión y consultoría en organizaciones públicas. *Cuestiones de Sociología*, (4), 187-210.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *CEDES/ Grupo de Trabajo sobre el Estado-CLACSO*, (4), 1-45. Recuperado de https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3332/1/Doc_t04.pdf

Painter, M., & Peters, B. G. (2010). Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids. En M. Painter & B. G. Peters (Eds.), *Tradition and Public Administration* (pp. 19-30). Londres/ Nueva York: Palgrave Macmillan.

Panizza, F., Peters, B. G., & Ramos Larraburu, C. (Eds.). (2022). *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*. Pittsburgh: Pittsburgh Press.

Parrado, S. (2013). Las estructuras organizativas. En S. Parrado, C. Colino, & J. A. Olmeda (Eds.), *Gobiernos y administración públicas en perspectiva comparada* (pp. 103-134). Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de política pública*. Buenos Aires: Miño Dávila - FLACSO.

Pérez Sánchez, M. (2005). Origen y desarrollo del análisis de políticas. En M. Pérez Sánchez (Ed.), *Análisis de políticas públicas* (pp. 31-50). Granada: Editorial Universidad de Granada.

Peters, B. G. (2016). Institutionalism and Public Policy. En B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy* (pp. 57-72). <https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4>

Peters, B. G. (2018). Comparative Politics and Comparative Policy Studies: Making the Linkage. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1), 88-100. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1414409>

Peters, B. G., Alba Tercedor, C., & Ramos Larraburu, C. (Eds.). (2021). *Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Leeds: Emerald Group Publishing.

Peters, B. G., & Fontaine, G. (2020). Introduction to the Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis. En B. G. Peters & G. Fontaine (Eds.), *Handbook of research methods and applications in comparative policy analysis* (pp. 1-19). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>

Piovani, J. I., & Krawczyk, N. (2017). Los estudios comparativos: algunas notas históricas, epistemológicas y metodológicas. *Educação & Realidade*, 42(3), 821-840. <https://doi.org/10.1590/2175-623667609>

Plissock, C., & Monje, P. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 1-13. Panamá: CLAD.

Porto de Oliveira, O., Osorio Gonnet, C., Montero, S., & Kerches da Silva Leite, C. (Eds.). (2021). *Latin America and Policy Diffusion. From Import to Export*. Abingdon: Routledge.

Poulantzas, N. (1991). El problema del Estado capitalista. En H. Tarcus (Ed.), *Debates sobre el Estado capitalista* (pp. 71-90). Buenos Aires: Imago Mundi.

Radin, B. A. (2022). Comparative Policy Analysis: The Next 20 Years: Looking Forward and New Challenges. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 24(1), 87-94. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1846124>

Rocha Lukic, M., & Tomazini, C. (Eds.). (2014). *Analyzing Public Policies in Latin America: A Cognitive Approach*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.

Sanabria-Pulido, P., & Rubaii, N. (Eds.). (2020). *Policy Analysis in Colombia*. Bristol: Bristol University Press.

Schweinheim, G. (2010). ¿Políticas comparadas o análisis de políticas públicas? Una revisión desde el debate sobre la institucionalidad democrática. *V Congreso*

Latinoamericano de Ciencia Política, 1-15. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

Spiller, P. T., Stein, E. H., Tommasi, M., & Scartascini, C. (2008). *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Washington DC/ Cambridge (MA): Inter-American Development Bank /David Rockefeller Center for Latin American.

Steinebach, Y., & Knill, C. (2022). Comparative Studies of Public Administration and Public Policy beyond the Nation State. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 24(3), 201-209. <https://doi.org/10.1080/13876988.2021.1958658>

Vaitsman, J., Lobato, L., & Andrade, G. (2013). Professionalisation of policy analysis in Brazil. En J. Vaitsman, J. M. Ribeiro, & L. Lobato (Eds.), *Policy Analysis in Brazil* (pp. 13-26). Londres: Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/J.CTT9QGNXB.7>

Van de Walle, S., & Brans, M. (2018). Where Comparative Public Administration and Comparative Policy Studies Meet. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1), 101-113. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1411006>

Wenzelburger, G., & Jensen, C. (2022). Comparative Public Policy Analysis: Shortcomings, Pitfalls, and Avenues for the Future. *Politische Vierteljahresschrift* 2022, 63(2), 1-19. <https://doi.org/10.1007/S11615-022-00390-X>

Wilder, M. (2017). Comparative Public Policy: Origins, Themes, New Directions. *Policy Studies Journal*, 45, 47-66.

Williamson, J. B., & Pampel, F. C. (1998). Does the Privatization of Social security Make Sense for Developing Nations? *International Social Security Review*, 51(4), 3-31. <https://doi.org/10.1111/1468-246X.00022>

Wollman, H. (2020). Administración pública comparada: conceptos, métodos y campo de investigación. *Barataria*, (27), 18-31.

Zahariadis, N., Petridou, E., Exadaktylos, T., & Sparf, J. (2021). Policy styles and political trust in Europe's national responses to the COVID-19 crisis. *Policy Studies*, 44(1), 46-67. <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.2019211>

La impronta neoliberal en el análisis de políticas públicas en México

Rodolfo Canto Sáenz

1- Introducción. Políticas públicas, democracia y dignidad humana

La disciplina de políticas públicas nació a mediados del siglo XX con el objetivo de profundizar la democracia como vía de realización de la dignidad humana. En palabras de su iniciador, Harold Lasswell, la nueva orientación hacia las políticas no apuntaba simplemente a las políticas como tales, sino a las ciencias de políticas de la democracia (*policy sciences of democracy*), “cuya meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos” (Lasswell, 1992, p. 103). Al fijar tan elevada meta a la nueva disciplina, Lasswell la enmarcaba en una tradición filosófica que se remonta a la antigüedad clásica: el mejoramiento material y moral de los ciudadanos como finalidad del Estado (Aristóteles, 2000).

Las políticas públicas no eran un fin en sí mismas, sino el medio para la realización de ese gran objetivo que era la dignidad humana. Ahora bien, ¿qué entendía Lasswell por dignidad humana? En su mismo artículo fundacional, *La orientación hacia las políticas*, Lasswell brinda ejemplos que ilustran lo que para él significaba este concepto: “La tradición norteamericana dominante defiende la dignidad del hombre, no la superioridad de una clase de hombres... Sin embargo, una discrepancia notoria entre la doctrina y la práctica en Estados Unidos es el maltrato a los negros y a otras poblaciones de color”. Para superar esa discrepancia, sostiene Lasswell, se requerían políticas públicas contra la discriminación y dar la mayor importancia a las relaciones étnicas para la realización de las aspiraciones democráticas de Estados Unidos (Lasswell, 1992, p. 93-95).

El mismo Lasswell brinda otro ejemplo a propósito del empleo. Keynes y Hansen, escribe, demostraron que el desempleo podía ser un resultado

de la economía de libre mercado si se dejaba la cuestión a la dinámica de las decisiones privadas, que podían perpetuar la subutilización del trabajo en lugar de iniciar nuevas empresas para emplear mano de obra. Las implicaciones del modelo keynesiano, afirma Lasswell, “son obvias: la intervención del gobierno es esencial a fin de eliminar el desempleo y para reactivar las fuerzas del libre mercado” (Lasswell, 1992, p. 92). Estos ejemplos ilustran la magnitud de la tarea que Lasswell asignaba a la ciencia de las políticas: asegurar condiciones de vida dignas para todos los seres humanos, independientemente de su color, etnia o condición social, y, para el logro de este gran objetivo, la intervención del gobierno era esencial.

Sobre la base de este resuelto compromiso con la democracia y la dignidad humana, Lasswell define como atributos esenciales de la nueva disciplina su orientación hacia los problemas, la contextualización de estos en los procesos sociales más amplios y el esclarecimiento de metas y valores. A su juicio el nuevo enfoque de políticas no solo debía poner el acento en los problemas básicos, también exigía que los propósitos subyacentes en una política pública fueran esclarecidos. Después de todo, se pregunta Lasswell, ¿en qué sentido un problema era básico? Él mismo responde: para los fines del análisis, el término ‘valor’ significa una categoría de eventos preferidos: paz en vez de guerra, democracia antes que despotismo, altos niveles de empleo productivo en lugar de desempleo masivo (Lasswell, 1992).

Lasswell publicó su artículo fundacional en 1951, unas décadas antes del ascenso del neoliberalismo¹⁵, cuya influencia se extendió al conjunto de las ciencias sociales, incluida la nueva disciplina de políticas públicas, y se aposentó en las más prestigiadas universidades estadounidenses, donde se forman buena parte de las élites dirigentes de América Latina. Pero debe subrayarse que el pensamiento neoliberal que influyó durante décadas en la teoría y la práctica de las políticas públicas en el mundo occidental fue posterior al nacimiento de la disciplina y no fue compartido ni por Lasswell ni por otros clásicos del análisis de políticas, como Charles Lindblom, Theodore Lowi o John Forester, por mencionar algunos. Desde luego, uno de los primeros paradigmas en quedar excluido del enfoque neoliberal del quehacer del Estado fue el keynesiano citado por Lasswell,

¹⁵ El neoliberalismo que ascendió en el mundo occidental en las últimas décadas del siglo XX fue en esencia una versión actualizada del liberalismo económico del siglo XIX, de ahí el empleo del prefijo neo (Baab, 2001; Gómez, 1990).

pero no fue el único. También las políticas sociales sufrieron el embate de la nueva corriente hegemónica y la privatización de los servicios de salud, educación, seguridad social y otros más se extendió a muchos países del mundo. La gestión misma del conflicto social, incluidas las relaciones entre trabajo y capital, fue abandonada a las fuerzas del mercado en varios países, como Chile y México.

2. El arribo a México del análisis de políticas

Un momento clave de la disciplina de políticas públicas en México y otros países de Iberoamérica fue la publicación de las *Antologías de política pública*, compiladas y editadas por Luis F. Aguilar Villanueva (1992a, 1992b, 1993a, 1993b). Fueron cuatro tomos que incluían los artículos más relevantes del campo de estudio escritos por autores estadounidenses, desde el texto fundacional de Harold Lasswell de 1951 hasta los últimos trabajos de la década de los 80. Gracias a esta obra pudieron leerse en castellano 30 artículos que brindaban un panorama amplio de la teoría de la política pública generada hasta entonces en el país de origen de la disciplina. Las *Antologías* se convirtieron de inmediato en una bibliografía básica del análisis de políticas que aún hoy, varias décadas después, sigue siendo muy útil. Su compilación, traducción y publicación fue un mérito del profesor Aguilar Villanueva que merece todo el reconocimiento de los cultivadores de la disciplina.

Gracias también a las *Antologías* pudimos conocer los planteamientos originales de los pioneros del campo de estudio, como los del citado Lasswell con su énfasis en la dignidad humana y la democracia, y de varios otros autores, hoy clásicos en la disciplina, como Charles Lindblom, Giandomenico Majone o Yehezkel Dror. La mayoría de los artículos habían sido escritos entre los años 50 y 70 del siglo XX, antes del ascenso del neoliberalismo en el mundo occidental, de modo que una lectura atenta de ellos ponía en relieve una distancia más o menos grande entre las tesis de los autores incluidos en la obra y las que traían a México los primeros cultivadores de la disciplina en la región a finales de los años 80, como el propio Luis Aguilar Villanueva, luego de una década de thatcherismo y reganismo coronada por el entonces rampante Consenso de Washington.

Varios de los artículos de las *Antologías* comparten el espíritu humanista del trabajo fundacional de Lasswell: la idea de que las políticas públicas pueden contribuir a la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos, en el sentido que el propio Lasswell ejemplifica con el combate resuelto a la discriminación racial o con las políticas de pleno empleo. Frente a problemas como estos Lasswell no duda en afirmar que la intervención del gobierno es imperativa, un planteamiento que después sería puesto en tela de juicio en México, sobre todo en el campo de la economía, por los gobiernos afines al mercado de finales del siglo XX y principios del XXI. Otros de los artículos contenidos en las *Antologías* plantean aún más claramente la necesidad de la intervención gubernamental para enfrentar los grandes problemas públicos, como el trabajo de Theodore Lowi (1992), que argumenta la necesidad de políticas públicas redistributivas en beneficio de los menos favorecidos, o el de John Forester (1992), que va incluso más allá al proponer “reformas no reformistas”, como él las llama, para empoderar a las poblaciones que podrían actuar para modificar las estructuras de poder en la sociedad, como los movimientos laborales y sociales que promueven cambios estructurales en la organización de la economía.

En cada tomo de las *Antologías* se encuentran artículos que coinciden en asignar a la política pública un papel protagónico en la promoción de la equidad social en la perspectiva humanista y democrática planteada por Lasswell. Por ejemplo, Douglas Torgerson critica duramente a la “tecnocracia irracional” que predica una aparente fuga de la política pero que en realidad es una máscara para el ejercicio subrepticio del poder (Torgerson, 1992, p. 208). Frente a la pretendida asepsia política de la tecnocracia, Torgerson propone lo que llama observación participante: el analista de políticas no ha de ser como el naturalista que estudia la desigualdad entre las hormigas, sino un participante comprometido con las causas justas de los pueblos y comunidades, como la lucha de los indígenas del Valle del Mackenzie, en Canadá, que logró detener la construcción de un gasoducto que habría afectado a sus territorios, a pesar de las fuertes presiones de las corporaciones petroleras.

Sin embargo, pese a la amplitud de miras que las *Antologías* ofrecían, varios de los artículos citados quedaron relegados al olvido en la corriente principal del análisis de políticas en México, especialmente los que

planteaban una resuelta intervención de los gobiernos para redistribuir la riqueza y el poder en beneficio de los grupos sociales desfavorecidos, como los trabajos de Forster, Torgerson y Lowi, entre otros. Prevalció en cambio el enfoque del análisis de políticas asociado a las tesis del libre mercado, la desregulación de la economía y la reducción del tamaño del Estado, que configuraban el modelo neoliberal de conducción de los asuntos públicos. Ese modelo enraizó en la administración pública mexicana y se mantuvo vigente por más de tres décadas, a diferencia de lo que ocurrió en otros países latinoamericanos como Brasil y Argentina, donde fue abandonado desde los albores del nuevo siglo. En esta larga preeminencia del paradigma neoliberal de gobierno puede hallarse una de las explicaciones centrales de por qué una gran parte de la teoría de políticas públicas contenida en las *Antologías* fue simplemente ignorada en México.

3. Neoliberalismo y política pública

En su estudio introductorio del primer volumen de las *Antologías de política pública*, Aguilar Villanueva (1992a) escribe que el crecimiento desmedido del Estado mexicano en los años 70 del siglo XX y su caótico desenlace en la crisis de 1982 fueron resultado de un estilo autoritario de hacer política y política pública sin frenos ni contrapesos institucionales y sin competencia democrática. En los años 80, recuerda Aguilar Villanueva, México fue sacudido por las demandas independientes y complementarias de democratización y redimensionamiento del Estado, que impugnaban el autoritarismo y la hipertrofia. La raíz de las decisiones equivocadas y la incapacidad de aprender de los errores se ubicaba en la estructura autoritaria del sistema político-administrativo.

De las dos demandas que menciona Aguilar Villanueva, la del adelgazamiento del Estado fue expresamente atendida por los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y sobre todo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), no así la demanda de democratización, que tendría que esperar algunos años más. El Estado mexicano mantuvo su vena autoritaria hasta el final del siglo XX y de hecho el nuevo programa neoliberal fue impuesto sin mayor oposición por el mismo régimen que había gobernado al país desde el final de la Revolución Mexicana. En particular, Salinas

de Gortari estaba lejos de ser un demócrata, y los profundos cambios que impulsó, como la privatización de las tierras ejidales o de la seguridad social, fueron posibles por ese mismo estilo autoritario de hacer política y política pública que Aguilar Villanueva criticaba (Fourcade & Babb, 2002).

En vez de la democratización del sistema político, el gobierno de Salinas de Gortari impulsó el modelo pluralista de interlocución con la sociedad civil organizada, entendida como el conjunto de los grupos sociales organizados (Salinas de Gortari, 2000). Este era en sí un avance de la mayor trascendencia en un país que sufría la presencia abrumadora de un Estado sin frenos ni contrapesos, y en modo alguno debe subestimarse. El problema con este modelo era que excluía a la población no organizada, es decir a las grandes mayorías de México, cuyos intereses quedaban por definición fuera del habitual juego pluralista de negociaciones entre actores sociales, y cuya única posibilidad de ejercer poder, el voto en elecciones libres, todavía no era una realidad. En esta exclusión política de las mayorías se encuentra una de las explicaciones centrales del profundo retroceso social acumulado en México a lo largo de las últimas cuatro décadas (Canto, 2019).

Otra explicación se encuentra en la idea misma de la función pública, basada en una definición de lo público y lo privado que reconfiguraba el quehacer del Estado mexicano para ajustarlo al paradigma del mercado. El nuevo concepto de lo público era muy semejante al del viejo liberalismo de John Locke (2000), y limitaba las funciones del Estado a todo lo que fuera benéfico para los privados y no afectara los intereses de nadie. No establecía ninguna distinción entre los individuos; las clases o estratos sociales simplemente no eran contemplados. Los individuos eran la nación, y el Estado debía favorecerlos siempre, absteniéndose de políticas que pudieran afectar el bienestar o los intereses de cualquiera de ellos, en el sentido del Óptimo de Pareto¹⁶: “El ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas”. En contraste, “lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos; en vez de mortificar

¹⁶ El Óptimo de Pareto postula que una configuración económica es eficiente siempre que sea posible cambiarla de tal modo que beneficie a algunas personas (al menos una) sin que al mismo tiempo dañe a otras personas (al menos una). Así, la distribución es eficiente si no existe una redistribución de estos bienes que mejore las circunstancias de al menos uno de estos individuos sin que otro resulte perjudicado (Stiglitz, 2000; Rawls, 2003).

sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general” (Aguilar Villanueva, 1992a, p. 28).

Más aún, tocaría a los privados definir lo público: “Hay muchos asuntos privados que no tienen por qué convertirse en públicos y despertar la atención del estado... Por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general” (Aguilar Villanueva, 1992a: 33). De este modo, al reservar a los privados la definición de los asuntos de interés general, el interés público se igualaba al interés privado: lo público no iba más allá de los intereses particulares y tocaría a estos decidir sus alcances: “Muchas iniciativas que los gobiernos emprendían con rapidez y protagonismo, invocando al pueblo, a la nación, a las grandes mayorías, dejarán de ser consideradas de interés público y serán boicoteadas apenas los costos privados de recaudaciones y regulaciones resulten excesivamente desproporcionados respecto de los beneficios de todos” (Aguilar Villanueva, 1992a, p. 34).

Semejante concepción de lo público y del quehacer del estado coincide en mucho con los postulados de la teoría de la elección pública (Buchanan, 2003; Buchanan & Tullock, 1993) y también con las tesis del estado mínimo (Nozick, 2012). Para estas corrientes del pensamiento político, las políticas redistributivas no tienen lugar en el quehacer del estado porque por definición afectan unos intereses en beneficio de otros, lo que resulta inaceptable para los privados, que son quienes definen el interés general. En consonancia con esta filosofía, los gobiernos afines al mercado impulsaron programas sociales que buscaban beneficiar a muchos, pero sin afectar a nadie, como el emblemático Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), implementado durante la administración de Salinas de Gortari.

El PRONASOL pretendía atender de manera simultánea los graves rezagos del país en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y empleo. En palabras de Salinas de Gortari (2000), se trataba de lograr mayor justicia social con la participación organizada e independiente de la comunidad, “más allá de un esquema de transferencia de recursos o subsidios focalizados”. Salinas relata que cuando se discutían modelos de ajuste económico que inevitablemente implicarían un elevado costo social –como

de hecho lo era el programa económico neoliberal– se hablaba de una “red de protección social”, que a su juicio no era más que paliativos o remedios temporales para que las poblaciones soportaran la carga del ajuste mientras llegaban los frutos del desarrollo. En contraste, afirma, el trabajo organizado de las comunidades fue la principal característica del PRONASOL: “Las obras no fueron gratuitas. En todos los casos las comunidades debían aportar recursos y trabajo para su realización” (Salinas, 2000, p. 70 y ss.).

Salinas llamó a este modelo “liberalismo comunitario”, y según él eliminaba la posibilidad de recaer en el populismo y el clientelismo porque se basaba en el principio de corresponsabilidad: “La comunidad tenía que aportar recursos o trabajo, nada era gratis” (Salinas, 2000, p. 70 y ss.)¹⁷. Se trataba de generar mejoras paretianas, como se les conoce en la economía neoclásica (Stiglitz, 2000) con el trabajo y la corresponsabilidad de los grupos sociales, no de redistribuir la riqueza y el poder para combatir la pobreza o disminuir la desigualdad, ambas abismales en México. Con esta visión de lo público, sumada a la exclusión de las mayorías no organizadas de la esfera de las decisiones, quedaba trazada la ruta para la subsecuente concentración del ingreso en la cúspide de la pirámide social.

Por otra parte, el enfoque pluralista postulaba administraciones conjuntas gobierno-sociedad que podían englobar a las organizaciones civiles, a organismos internacionales y a las organizaciones de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema (como en el PRONASOL), pero no a las relaciones entre clases sociales, que no eran contempladas. Lo público, afirma Aguilar Villanueva, “significa lo metaindividual pero no la desaparición de los individuos en alguna entelequia colectivista como ‘nación’, ‘pueblo’, ‘clase’, ‘masa’, a la manera de la vieja visión rousseauiana... Lo público se nutre de la tradición política occidental, clásica y moderna

17 El PRONASOL de Salinas presenta grandes similitudes con el modelo de *workfare* (en vez de *welfare*), implementado en Estados Unidos en la década de los 90. El *workfare* es un sistema de asistencia social que requiere que los beneficiarios realicen a cambio algún trabajo. Sobre la base de las ideas del *individualismo moral*, que atribuye la pobreza a fallos individuales, y de la *responsabilidad personal* como la única alternativa para superarla, durante el gobierno de Bill Clinton fue aprobada la *Ley de responsabilidad y oportunidades de empleo*, que eliminó numerosos programas de transferencias monetarias y los reemplazó por la obligación de los supuestos beneficiarios a hacer trabajos no calificados y mal remunerados. El modelo *workfare* es en realidad una estrategia de los gobiernos para reducir el gasto social mediante la reducción o eliminación de programas sociales (Wacquant, 2009; Peck and Theodore, 2000).

(ilustrada), es la memoria del valor de la política ciudadana de individuos libres e informados y la advertencia contra todo tipo de política que se erija y cosifique por encima de las libertades personales...” (1992a, p. 29)

Si las clases sociales no eran más que una entelequia colectivista, simplemente no había lugar para las políticas redistributivas de la riqueza y el poder entre ellas. Esta visión de la política pública, que negaba la existencia de las clases sociales y se limitaba a la arena pluralista de la sociedad civil organizada, fue compartida por la tecnocracia y los académicos cercanos al gobierno y tuvo implicaciones de largo plazo en la evolución de la pobreza y la desigualdad en el país. Al desentenderse de las clases y de las relaciones entre ellas, el estado mexicano renunciaba de hecho a mitigar al conflicto social, abandonándolo a las fuerzas del mercado y preparando el terreno para el profundo retroceso social en las condiciones de vida de la clase trabajadora acumulado en las últimas décadas.

En sentido normativo, continúa Aguilar Villanueva (1992a, p. 29), lo público “objeta (a la vez que busca modificar) la convencional visión “realista” de la política, según la cual las leyes, asignaciones y programas se rigen por el criterio de la conciliación de los conflictos de interés e implican necesariamente un desenlace desigual con ganadores y perdedores”. Si había ganadores y perdedores, por ejemplo en las relaciones laborales, ello no sería responsabilidad del gobierno. Como postulaba Salinas, los sindicatos, vistos como grandes asociaciones de la sociedad civil (antes que de la clase trabajadora), debían pasar a la acción directa, como cualquier otra asociación civil, sin mediación del estado. El programa neoliberal tan solo facilitaría la acción directa entre patrones y trabajadores y la conciliación y el arbitraje en cuestiones laborales serían optativas, si las partes lo solicitaban. Por supuesto que hubo ganadores y perdedores, y lo que perdieron los trabajadores con esta política pública de renuncia a gestionar el conflicto social fue la mitad de su participación en el ingreso nacional entre 1976 y 2015 (FKA & UIA, 2017).

4. Políticas públicas y políticas gubernamentales

Además de las *Antologías de política pública*, en los años 90 podían leerse en castellano otras contribuciones teóricas que permitían ir más allá

de la estrecha visión de las políticas públicas sostenida por sus primeros cultivadores en México. Por ejemplo, Yves Mény y Jean Claude Thoenig, en su obra, también clásica, *Las políticas públicas* (1992), plantean una definición que incluye tanto a las políticas que cuentan con participación directa de los ciudadanos o de otros actores no gubernamentales como a aquellas en que tal participación no es apropiada o incluso no es posible en absoluto; su definición no está en función de la variable participación sino del sujeto responsable de su elaboración. Mény y Thoenig (1992, p. 91) definen a las políticas públicas como aquellas políticas que diseñan e implementan las autoridades públicas, y una autoridad se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre ciudadanos y territorios definidos, como depositaria de la legitimidad estatal y dotada de potestades legales. Esta definición, amplia e incluyente, ha prevalecido en el campo de estudio no solo en América Latina sino en todo el mundo (Moran, Rein & Goodin, 2008; Cairney, 2012; Knill and Tosun, 2012; Cardozo, 2020).

También por la misma época, Guy Peters publicó en castellano un artículo que planteaba de modo convincente que tanto las políticas de arriba hacia abajo, o aquellas elaboradas por las autoridades públicas sin participación de actores no gubernamentales, como las políticas de abajo hacia arriba, o las que sí incorporaban dicha participación, eran todas políticas públicas. Peters precisa en su artículo que las políticas que presentan un elemento fundamental de variación local pueden ser adecuadas para un enfoque de abajo hacia arriba, mientras que aquellas en las que la igualdad es significativa, como las que involucran derechos humanos, pueden ser mejores candidatas a emplear el enfoque de arriba hacia abajo (Peters, 1995, p. 257 y ss.).

Sin embargo, al igual que las contribuciones de Lowi y Forester publicadas en las *Antologías*, las de estos autores tampoco fueron suficientes para dejar atrás la dicotomía políticas públicas/políticas gubernamentales establecida por los primeros cultivadores de la disciplina en México (Canto, 2000). Prevalció en el país la definición excluyente que negaba el carácter de públicas a aquellas políticas que, a veces con plena justificación, no incluían la participación directa de actores no gubernamentales¹⁸. Pero no

¹⁸ En materia regulatoria, por ejemplo, el papel distorsionador que pueden desempeñar los actores privados en las instancias reguladoras es tan evidente que hoy existen disposiciones legales para excluir su presencia. Por ejemplo, en el Decreto que reforma la Constitución

se trataba de una cuestión meramente teórica. En realidad, esa dicotomía se ajustaba muy bien a la concepción del papel del Estado que también prevalecía por entonces en el país y que, como ilustran los planteamientos antes citados del expresidente Salinas de Gortari (2000), impulsaba el adelgazamiento del Estado con el argumento de su obesidad y postulaba el fortalecimiento de la sociedad civil organizada como el gran sucedáneo de su retiro de áreas esenciales de la política pública, incluidas materias regulatorias y redistributivas.

Al establecer la tesis de que las políticas auténticamente públicas eran las que se elaboraban con participación de la ciudadanía o de actores no gubernamentales se fijaba un criterio implícito de calidad que debían seguir los gobiernos que se presumían auténticamente democráticos y plurales. Sin esa participación no había más que las características y recurrentes políticas gubernamentales, propias de los gobiernos autoritarios e intervencionistas como los que México había tenido a lo largo del siglo XX. La citada dicotomía tenía una clara pretensión normativa: los gobiernos que aspiraban a hacer política pública debían ajustar sus acciones a los cursos de políticas acordados con actores no gubernamentales, evitando emprender acciones unilaterales que no hubieran acordado con estos, un planteamiento que después sería retomado en la llamada gobernanza sociopolítica o gobernanza en redes (Aguilar Villanueva, 2009; Blanco & Gomá, 2003; Canto, 2012; Knill & Tosun, 2012).

Dos cuestiones fundamentales quedaban de lado con esta tesis. Por un lado, se deslegitimaban las iniciativas del Estado para, por ejemplo, promover objetivos fuertemente redistributivos como los que propone Forrester en contextos de severa polarización social, o incluso para regular el comportamiento de actores privados con organismos independientes de todas las partes interesadas, como sugiere la OCDE. La otra cuestión fundamental era el déficit democrático de la citada tesis, asociado a la

mexicana en materia de telecomunicaciones, se asienta que la relevancia y trascendencia de la actividad reguladora en las materias de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión hacen conveniente que las instancias reguladoras cuenten con absoluta autonomía en el ejercicio de sus funciones, sujetas a criterios eminentemente técnicos y ajenas a cualquier otro interés. Al respecto, continúa el decreto, “la OCDE ha considerado importante que los Estados cuenten con organismos reguladores independientes de todas las partes interesadas para asegurar una competencia justa y transparente en el mercado” (DOF, 11 de junio de 2013).

escasa o nula participación de las grandes mayorías de la población mexicana en la arena pluralista de la sociedad civil organizada. Un problema con el modelo pluralista del proceso político es que no alcanza a dar cuenta del hecho de que los participantes no representan la variedad de intereses de la población, sino más bien los intereses dominantes (Lowi, 1992; Lindblom, 1992). Como observan Bacqué y colegas (2012), los individuos de los grupos subalternos no suelen estar presentes en las estructuras formadas por las clases medias, de modo que los objetivos consensuales tienden a descuidar los conflictos sociales y a hacer de las clases medias una norma de referencia a la que deben alinearse las clases populares¹⁹.

Al negarles el carácter de públicas e igualar las políticas elaboradas sin participación de actores no gubernamentales a una suerte de desviaciones o involuciones autoritarias de los gobiernos, aun de los democráticamente electos, la citada dicotomía ponía en entredicho la legitimidad misma de la democracia representativa. Las decisiones auténticamente públicas venían a ser las que se tomaban en la arena pluralista, con participación de organizaciones civiles u otros actores no gubernamentales. Por contraste, las políticas que formulaban por su cuenta los poderes constitucionales no alcanzaban a ser verdaderamente públicas, sino tan solo gubernamentales.

Esta distinción tuvo consecuencias en la evolución de las políticas públicas elaboradas por los gobiernos afines al mercado en las últimas décadas del siglo XX y las primeras del XXI. Por un lado, deslegitimó la intervención del Estado para mitigar el conflicto social con políticas redistributivas de la riqueza y el poder bajo el supuesto antes comentado de que el conflicto obrero-patronal era un asunto de la sociedad civil que no requería de la intervención del gobierno. Semejante política propició el deterioro de las condiciones de vida de las clases trabajadoras y la concentración del ingreso, y solo empezó a ser revertida bajo la presión de los socios comerciales

19 A propósito de la gobernanza en redes, Knill and Tosun escriben que una de sus desventajas es la distinción entre “insiders”, o los actores con acceso a información privilegiada y efectivamente incorporados a la toma de decisiones, y “outsiders”, o los intereses que no tienen acceso a la red o este se les niega. Los miembros de la red se benefician a costa de la exclusión de otros, lo que tiene importantes implicaciones para los principios fundamentales de la política democrática. En casos extremos, advierten estos autores, la gobernanza en redes puede turnarse antidemocrática y producir resultados adversos para la sociedad en su conjunto (Knill and Tosun, 2012: 205).

de Norteamérica en el marco del nuevo Tratado México-Estados Unidos-Canadá²⁰. Por otro lado, tuvo consecuencias también en la eficacia de los organismos reguladores al incorporar en sus procesos decisorios a las partes que debían ser reguladas, porque así lo establecía la definición generalmente aceptada de lo que era una auténtica política pública.

En la visión de la política pública que prevaleció en México, se trataba de construir un nuevo equilibrio, como escribe Aguilar Villanueva, entre el poder público y los poderes económicos y civiles: “Metafóricamente dicho, registra el debilitamiento del poder estatal, que toma el nombre tan llamativo como exagerado de ‘el vaciamiento del Estado’ y registra a la vez el fortalecimiento de la sociedad económica y civil... El gobierno abandona su viejo papel de agencia de mando universal para asumir el nuevo papel de agencia de coordinación de los poderes sociales” (Aguilar Villanueva, 2009, p. 424-425). Además de la clara dimensión normativa de la dicotomía, era también claro su fundamento filosófico liberal o, más precisamente, neoliberal (Baab, 2001).

Por lo demás, deber reconocerse que, en los años 90, antes de que México alcanzara la alternancia democrática, tenía sentido cuestionar las decisiones del régimen autoritario que había gobernado al país desde el final de la Revolución Mexicana. Las políticas públicas, en efecto, eran habitualmente elaboradas por los gobiernos en turno, no solamente sin participación de los ciudadanos y actores no gubernamentales, sino también al margen de las demás corrientes políticas existentes en el país, incluidas las que contaban con representación en el Poder Legislativo. El verticalismo de las políticas no solo excluía a la ciudadanía, también excluía a la oposición legítimamente constituida y representada en el Congreso de la Unión. Ciertamente, el pluralismo y el ajuste partidario mutuo estuvieron ausentes del sistema político mexicano a lo largo del siglo XX y, frente a esa realidad, la distinción entre políticas públicas y políticas gubernamentales que hacían los primeros cultivadores de la disciplina en México no

20 Desde el inicio de las negociaciones para renovar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, las partes estadounidense y canadiense presionaron al gobierno mexicano para elevar los salarios en México, que les parecían inaceptablemente bajos. La parte mexicana se negó al principio a que el tema salarial fuera incluido en las negociaciones con el argumento de que ese tema debía tratarlo cada país mediante legislación y políticas públicas nacionales (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2017).

carecía de sustento y podía leerse como un cuestionamiento al régimen autoritario que había gobernado al país durante décadas.

Sin embargo, esa distinción se mantuvo después de que el país alcanzara la alternancia democrática en el año 2000 y de hecho todavía la sostienen algunos investigadores mexicanos, aun cuando su proponente original, Luis Aguilar Villanueva, ya la ha abandonado (Rodríguez & Fonseca, 2017 y 2018). Desde luego, una vez que el régimen autoritario murió con el siglo XX, esa distinción se convertía en un cuestionamiento, no ya al autoritarismo sino a la democracia misma, al negar el carácter de públicas a las políticas decididas por los poderes representativos de la ciudadanía y democráticamente electos que no contaran con la participación directa de organizaciones civiles, grupos de interés u otros actores no gubernamentales. Ya sin el argumento del viejo autoritarismo del sistema político mexicano, solamente quedaba en pie una justificación de tipo ideológico de la distinción: el pensamiento neoliberal que llegó al país en los años 80 y arraigó en la teoría y práctica de las políticas públicas en México.

5. El empequeñecimiento del Estado

Con el argumento de que era necesario reducir la presencia excesiva del Estado para democratizar al país, como afirmaba Salinas de Gortari (2000), los gobiernos afines al mercado, tanto los previos como los posteriores a la alternancia democrática del año 2000, impulsaron la reducción del tamaño del Estado mexicano que ya de suyo era bastante pequeño, no solo frente a los estándares del Occidente industrializado sino incluso frente a nuestros pares latinoamericanos. Por ejemplo, el gasto público total, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), representó en 2009 51.2% en Brasil, 43.2% en Argentina, 30.8% en Uruguay y 25.7% en México. En ese mismo año, el gasto social representó 20.6% del PIB en Argentina, 16.2% en Brasil, 13% en Uruguay y 10% en México. Las transferencias en especie (salud, educación y otras), también como proporción del PIB, fueron de 12.9% en Argentina, 10.5% en Brasil, 8.4% en Uruguay y 7.7% en nuestro país (López-Calva et al. 2018).

Estas diferencias, como cabía suponer, se han traducido en impactos muy distintos del gasto social en los índices de pobreza y desigualdad.

Los tres países sudamericanos muestran reducciones de ambos índices mucho más pronunciadas que las de México y la razón, afirman López Calva y colegas, es sencilla: los tres países gastan más y además su gasto social es más progresivo que el nuestro. La proporción de recursos públicos destinados a la población con ingresos superiores a 50 dólares diarios es mayor en México que en el conjunto de los tres países sudamericanos, lo que tampoco es de extrañar, dado el desbalance del gasto público que favorece a los programas regresivos en nuestro país (Scott, 2018). Al constatar este hecho, López-Calva y colegas hacen notar que la recaudación de recursos es bastante menor en México que en los tres países y añaden que la diferencia es aún más notable si se considera que, de los ingresos públicos totales, solo la mitad son ingresos tributarios. Los autores concluyen que, dada su baja recaudación, México simplemente tiene menos recursos para redistribuir (Canto, 2019).

México tiene, en efecto, una de las menores cargas fiscales en América Latina, que no ha crecido a pesar de los avances en la democratización del sistema político. En 1999 la recaudación de impuestos era equivalente a 9.7% del PIB y en 2012, más de una década después de consumada la alternancia, seguía siendo de 9.7% del PIB. En contraste, la recaudación total en Brasil pasó de 28.2% del PIB en 1990 a 32.4% en 2010, y en Argentina se duplicó en el mismo periodo, al crecer de 16.1% a 33.5% del PIB (Elizondo, 2014). Hoy las cargas fiscales en Brasil y Argentina no se encuentran muy lejos de las que muestran los países de la OCDE mientras en México, paradójicamente un miembro de la OCDE, la recaudación es más parecida a la de los países del África subsahariana.

Aun con estos indicadores bien conocidos a la vista, los gobiernos afines al mercado se propusieron reducir todavía más el tamaño del Estado. Los gobiernos post revolucionarios, ciertamente, habían incursionado en actividades propias de los mercados de bienes y servicios y eran propietarios de cadenas de hoteles, aerolíneas comerciales y otros giros por el estilo que la iniciativa privada podía atender de manera mucho más eficaz y eficiente (Dreze & Sen, 2014). La idea de adelgazar al Estado con la venta o liquidación de ese tipo de empresas estaba plenamente justificada. Por contraste, en la provisión de bienes públicos como los servicios de salud y seguridad social no solamente no se justificaba su reducción con el argumento del adelgazamiento del Estado sino, antes bien, se imponía

su crecimiento, dada su pequeñez aun frente a estándares latinoamericanos. En vez de eso, los gobiernos afines al mercado promovieron la privatización de la seguridad social con la creación de las administradoras privadas de fondos de pensiones y al mismo tiempo, junto con la desincorporación de aerolíneas y cadenas de hoteles, se desmantelaron áreas estratégicas para el bienestar de la población, como la producción de vacunas, terreno en el que México era autosuficiente (Carrillo, 2009).

Al abandonar la gestión del conflicto social y privatizar la oferta de bienes públicos como la seguridad social, el resultado fue el debilitamiento del Estado en la recién inaugurada democracia mexicana, que nacía con un estrecho margen fiscal de acción para redistribuir la riqueza y el poder en un país aquejado por índices de pobreza y desigualdad solo comparables a los del África Subsahariana y algunos países de Centroamérica (Esquivel, 2017). Tanto los gobiernos afines al mercado como algunos cultivadores de la disciplina de políticas públicas en el país confundieron, consciente o inconscientemente, al Estado autoritario, que se fue con el siglo XX, con el Estado fuerte y suficientemente centralizado que requieren las democracias para consolidarse y arraigar en la cultura política de una sociedad.

Los gobiernos autoritarios pueden formular unilateralmente sus políticas sin preocuparse mucho por los efectos que estas puedan tener sobre la ciudadanía y otros actores sociales porque no está en riesgo su continuidad en el poder. En una democracia la situación es diferente, y los gobiernos democráticamente electos deben garantizar no solo el imperio de la ley y el Estado de derecho sino también la estabilidad política y social en todo el territorio, un objetivo que normalmente requiere de políticas redistributivas de la riqueza y el poder, sobre todo en sociedades tan polarizadas socialmente como la mexicana. Estas políticas suelen generar resistencias de las élites y los poderes fácticos que los Estados débiles no siempre pueden superar (González-Rosetti, 2005).

La necesidad de un Estado fuerte y suficientemente centralizado para afirmar la democracia y la pluralidad está bien establecida en la teoría política y de políticas públicas. Por ejemplo, Acemoglu y Robinson destacan el proceso de centralización política y el desarrollo de capacidades impositivas del Estado luego de la *Revolución Gloriosa* de 1688 en Inglaterra, que marcó el fin de la monarquía absoluta y el nacimiento de la monarquía constitucional. El Parlamento inglés se había opuesto a que el Estado

fuera más efectivo y tuviera más recursos antes de 1688, pero después era otra historia. El Parlamento empezó a mejorar la capacidad de aumentar los ingresos a través de impuestos y alcanzó una eficacia en la recaudación superior a la que pueden lograr muchos gobiernos hoy en día. El Estado se empezó a expandir y los gastos pronto alcanzaron el 10% de la renta nacional, porcentaje muy elevado para su época y que aún hoy, tres siglos después, no alcanzan algunos países. El Estado fuerte era indispensable para consolidar una sociedad plural con instituciones económicas y políticas incluyentes, que fueron la base de la futura revolución industrial y el éxito económico inglés (Acemoglu & Robinson, 2016, p. 234-236).

Una vez conquistada la alternancia democrática en el año 2000, el gobierno mexicano bien pudo aumentar la recaudación fiscal a niveles por lo menos comparables a los de nuestros pares latinoamericanos para apuntalar la naciente democracia mexicana, como hicieron aquellos parlamentarios ingleses con su nueva monarquía constitucional. Pero no lo hizo. Como se ha mencionado, la recaudación de impuestos después de la alternancia se mantuvo igual que antes, en alrededor del 10% del PIB, un porcentaje parecido al que logró Inglaterra hace tres siglos. Hoy la recaudación en el Reino Unido equivale a un tercio de su PIB mientras que en México ese porcentaje se mantiene entre los más bajos de América Latina y el Caribe, y es incluso inferior al promedio de los países africanos (OCDE, 2021). Con semejante nivel de ingresos fiscales simplemente no es posible reducir la pobreza y la desigualdad a los niveles que lo han logrado otros países de América Latina como Brasil, Uruguay y Argentina.

Una república, nos recuerda Habermas (2006), no tiene otra estabilidad que la que le confieren las raíces que los principios republicanos echan en las convicciones y prácticas de sus ciudadanos, y estos principios solo arraigarán cuando todos hayan hecho buenas experiencias con sus instituciones democráticas, algo que todavía no ocurre en México, con 53% de su población por debajo de la línea de pobreza por ingresos (CONEVAL, 2022). A propósito de las democracias latinoamericanas, José Nun describía al final del siglo XX “un fenómeno bastante peculiar que se ha vuelto distintivo del área: la baja o nula asociación positiva que se detecta entre la protección social y la democracia representativa... A diferencia de lo sucedido en las naciones capitalistas avanzadas, la protección social creció aquí en ausencia parcial o total de la democracia

representativa y, a la inversa, tendió a descender precisamente cuando se afirmaba esta última” (Nun, 2002, p. 170). El México de los gobiernos afines al mercado es un ejemplo de la tesis de Nun.

6. Comentarios finales

El análisis de políticas públicas como disciplina independiente surgió a mediados del siglo XX, varios lustros antes del ascenso del pensamiento neoliberal en Occidente, que en los años 80 sentó sus reales en la teoría y la práctica de la función pública, no solo en los países industrializados sino también en América Latina. La avasalladora hegemonía del neoliberalismo marcó su impronta, como no podía ser menos, en el campo de estudio de las políticas públicas, y su influencia fue acaso mayor en aquellos países donde coincidieron el arribo al poder de los gobiernos afines al mercado con el nacimiento de la nueva disciplina, como fue el caso de México.

Tres décadas después, cuando ha menguado la hegemonía del pensamiento neoliberal en América Latina, incluso finalmente en México, se perfila con mayor claridad el significado de esa impronta y la distancia que media entre los objetivos humanistas de los fundadores de la disciplina y las derivaciones surgidas de lo que Joseph Stiglitz (2012) llamó el *fundamentalismo de mercado*. La disciplina de políticas públicas, desde su origen, buscaba mejorar la función pública para fortalecer la democracia como vía de realización de la dignidad humana, y encargaba a los Estados la gran tarea de salvaguardar esa dignidad con políticas públicas que promovieran el bienestar de su población, por encima de los intereses del mercado.

En vez de esto, la política pública de ascendiente neoliberal optó en varios de nuestros países por privatizar áreas esenciales para la dignidad humana como la seguridad social o bien, como en el caso de México, implementó una estrategia de contención salarial que hundió los salarios medios de los trabajadores más allá de toda lógica, hasta situarlos por debajo de la línea de pobreza. El objetivo lassweliano de la dignidad humana fue simplemente borrado de las prioridades de la política pública en México y en otros países de la región cuyos gobiernos abrazaron el ideario neoliberal, como en Chile.

Las sucesivas administraciones mexicanas afines al mercado encontraron en la corriente principal del análisis de políticas públicas un resuelto aliado que les proveía las justificaciones teóricas y los modelos necesarios para elaborar las políticas que llevaban a la práctica el ideario neoliberal, señaladamente en el campo de la política económica pero también en materia de seguridad social, medio ambiente, tenencia de la tierra, derechos de propiedad y prácticamente en todos los campos de la política pública.

Entre otros cambios, la impronta neoliberal en el análisis de políticas en México propició el desvanecimiento de la distinción entre el interés público y el interés privado y, de aquí, la igualación de las motivaciones e intereses de los actores no gubernamentales que eran convocados a participar en las llamadas redes de gobernanza, ya se tratara de grupos de interés, organizaciones no lucrativas o corporaciones transnacionales. En particular, la premisa de que las políticas públicas *debían* formularse de manera conjunta con actores no gubernamentales, o no eran tales políticas, favoreció a ciertos intereses en detrimento de otros y, ciertamente, alejó de las prioridades públicas las causas de las empobrecidas mayorías mexicanas que no participaban en las redes de gobernanza, un acusado déficit democrático que nunca pareció preocupar mucho a los promotores de esas redes.

Numerosos cuadros directivos de los gobiernos afines al mercado, y varios de los más influyentes analistas de políticas públicas en el país, habían sido formados en prestigiadas universidades estadounidenses, por añadidura en el apogeo del neoliberalismo, y traían consigo un vasto repertorio de teorías y modelos de políticas que fueron desarrollados para las realidades del mundo anglosajón, tan distintas a las de los países latinoamericanos con su proverbial desigualdad, sus sociedades excluyentes y sus instituciones extractivas. La implementación de esas teorías y modelos en países como México solo empeoró la concentración del ingreso en la cúspide, la desigualdad y la exclusión social.

Sin embargo, el análisis de políticas públicas no nació con el neoliberalismo y ha sobrevivido a este. Los objetivos humanistas de la disciplina planteados por Lasswell se mantienen vigentes y, en un mundo que ha marcado su distancia del fundamentalismo de mercado, aun en países como México y Chile, recuperan el lugar que nunca debieron perder en la agenda teórica y práctica de las políticas públicas.

7. Referencias

Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2016). *Por qué fracasan los países*. México: Crítica-Paidós.

Aguilar Villanueva, L. F. (estudio introductorio y edición) (1992a), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (estudio introductorio y edición) (1992b), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (estudio introductorio y edición) (1993a), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (estudio introductorio y edición) (1993b), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

Aristóteles (2000). *Política*. México: Porrúa.

Babb, S. (2001). *Managing Mexico. Economists from nationalism to liberalism*. Princeton: Princeton University Press.

Bacqué, M. H., H. Rey & Sintomer, Y. (2012). La democracia participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública? En M. Canto (comp.) *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores, pp. 105-149.

Blanco, I. & Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno relacional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, XII (1), pp. 5-42.

Buchanan, J. (2003). *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*. Fairfax: George Mason University.

Buchanan, J. & G. Tullock (1993). *El cálculo del consenso*. Barcelona: Planeta-Agostini.

Cairney, P. (2012). *Understanding public policy. Theories and issues*. Londres: Palgrave Macmillan.

Cardozo, N. (2020). Estado, administración y políticas públicas en América Latina: un esbozo sobre su desarrollo. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 20 (39), pp. 11-34.

Canto, R. (2000). Políticas públicas: Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, IX (2), pp. 231-256.

Canto, R. (2012). Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política. *Gestión y Política Pública*, XXI (2), pp. 333-374.

Canto, R. (2019). ¿Distribuir o redistribuir? Pobreza, desigualdad y política pública en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, XVIII (59), pp. 1181-1211.

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (2017). *Concluye la segunda ronda de negociaciones del proceso de modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Análisis y reacciones en los tres países*. México: Senado de la República.

Carrillo, A. M. (2009). México ha perdido autosuficiencia para hacer diagnósticos y vacunas. *Boletín UNAM-DGCS* 324, 29 de junio. https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2009_324.html

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2022). *Pobreza en México*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

DOF (Diario Oficial de la Federación) (2013). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones*. Ciudad de México, 11 de junio. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013

Dréze, J. & Sen, A. (2014). *Una gloria incierta. India y sus contradicciones*. Madrid: Taurus.

Elizondo, C. (2017). *Los de adelante corren mucho. Desigualdad, privilegios y democracia*. México: Debate.

Esquivel, G. (2017). Desigualdad. Vieja historia, nueva historia. En H. Aguilar, L. de la Calle, M. A. Casar, J. G. Castañeda, J. R. Cossío, E. Guerrero, S. Levy y J. Woldenberg (eds.) *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. México: Debate, pp. 253-265.

Forester, J. (1992). La racionalidad limitada y la política de salir del paso. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 315-340.

Fourcade-Gourinchas, M. & Babb, S. L. (2002). The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries. *American Journal of Sociology*, 108 (3), pp. 533-579.

FKA & UIA (Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana) (2017). *México: País de pobres y no de clases medias*. México: GEDISA.

Gómez, E. (1990). Reflexiones sobre el neoliberalismo. En *Reforma del Estado: Las razones y los argumentos*. México: Fundación Cultural Somex, pp. 41-57.

González-Rossetti, A. (2005). *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*. Serie Estudios y Perspectivas No. 39. México: CEPAL.

Habermas, J. (2000). *Más allá del Estado nacional*. México: FCE.

Knill, C. & Tosun, J. (2012). *Public policy. A new introduction*. London: Palgrave Macmillan.

Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 79-103.

Lindblom, C. (1992). La ciencia de salir del paso. En L. F. Aguilar Villanueva(ed.) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 201-225.

Lindblom, C. (1992). Todavía tratandosalir del paso. En L. F. Aguilar Villanueva(ed.) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 227-254.

López-Calva, L. F., Lustig, N., Scott, J. & Castañeda, A. (2018). Gasto social, redistribución del ingreso y reducción de la pobreza en México: Evolución y comparación con Argentina, Brasil y Uruguay. En R. de la Torre, E. Rodríguez-Oreggia & I. Soloaga (coords.) *Política social y bienestar*. México: CIDE, pp. 127-160.

Locke, J. (2000). *Ensayo sobre el gobierno Civil*. México: Editorial Porrúa.

Lowi, T. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.

Mény, I. & Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Nozick, R. (2012). *Anarquía, Estado y utopía*. México: FCE.

Nun, J. (2002). *Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* México: FCE.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2021) Base de datos global de estadísticas tributarias. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>

Peck, J. & Theodore, N. (2000). Work first: workfare and the regulation of contingent labour markets. *Cambridge Journal of Economics*, 24 (1), pp. 119-138.

Peters, B. G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: De abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, IV (2), pp. 257-276.

Rawls, J. (2003). *Teoría de la justicia*. México: FCE.

Rodríguez, F. J. & Fonseca, M. (coords.) (2017). *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de sus autores*. Vol. I. México: Fontamara.

Rodríguez, F. J. & Fonseca, M. (coords.) (2018). *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de sus autores*. Vol. II. México: Fontamara.

Salinas de Gortari, C. (2000). *México, un paso difícil a la modernidad*. México: Plaza y Janés.

Scott, J. (2018). Gasto público y desarrollo humano en México: Análisis de incidencia y equidad. En R. de la Torre, E. Rodríguez-Oreggia & I. Soloaga (coords.) *Política social y bienestar*. México: CIDE, pp. 61-125.

Stiglitz, J. (2000). *La Economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.

Stiglitz, J. (2014). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Santillana.

Torgerson, D. (1992). Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas. en L. F. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 197-237.

Wacquant, L. (2009). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa.

La investigación académica sobre políticas públicas en Latinoamérica: una aproximación desde las ponencias en congresos internacionales²¹

Nicolás **Bentancur**

Germán **Bidegain**

Rodrigo **Martínez**

1- Introducción

El estudio de las políticas públicas en América Latina ha tenido un desarrollo considerable desde los últimos años del siglo XX, hecho que se manifiesta en diversas dimensiones de la vida académica. En primer término, existen en la región múltiples programas de posgrado destinados a la formación de analistas “de” y “en” las políticas públicas, con objetivos más académicos o profesionales, dedicados específicamente al tema o vinculados a enfoques de gestión pública, gobernabilidad o afines. A nivel de grado, un estudio reciente identificó 131 programas de grado en Ciencia Política y disciplinas afines que se imparten en los países de Sudamérica y en México. Dentro de ese universo, se ha estimado que al estudio de las políticas públicas se le dedica el 9% de los cursos obligatorios, lo que lo equipara con otros dos ejes temáticos tradicionales, como lo son la teoría política y los partidos políticos (Bentancur & Mancebo, 2017).

En el seno de la principal asociación científica politológica, la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), existen dos grupos de investigación ya consolidados que se dedican específicamente a su estudio

²¹ Este texto forma parte de un proyecto de investigación más amplio, titulado “Enseñanza e investigación académica de las políticas públicas en América Latina: concepciones dominantes y aportes regionales”, que se ejecutó gracias al apoyo financiero de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

(denominados “Políticas Públicas” y “Políticas Públicas Comparadas”). En paralelo, en los congresos de la *Latin American Studies Association* (LASA) existe un *track* específico (previamente denominado “*Politics and Public Policies*”, ahora llamado “*Public and Social Policies*”), con una importante participación de académicos de nuestra región. Por su parte, múltiples facultades de ciencia política o ciencias sociales de la región cuentan con áreas o grupos de investigación destinados a las políticas públicas, lo que se traduce en una producción consistente en la temática. Por último, existen varias revistas especializadas que se editan en distintos países de América Latina. Entre ellas: “Estado y Políticas Públicas”, “Estudios Sociales del Estado” y “Perspectiva de Políticas Públicas” (Argentina); “*Revista de Administração Pública*” y “*Revista de Políticas Públicas*” (Brasil); “Estudios Públicos” y “Estado, Gobierno y Gestión Pública” (Chile); “Mundos Plurales” (Ecuador), “Política y Gobierno”, y “Gestión y Políticas Públicas” (México); y “Reforma y Democracia” (Venezuela). Asimismo, la temática se incorpora con frecuencia en publicaciones de la región dedicadas a los campos más amplios de las Ciencias Sociales en general, y en particular a la Ciencia Política, la Sociología y la Economía.

Todos estos son indicadores que parecen convalidar la observación de que en la región se asiste a un proceso de institucionalización progresiva del campo del análisis de políticas públicas, como disciplina o área diferenciada de la Ciencia Política (Díaz et al., 2014; Roth-Deubel, 2016a). Con matices, varios estudios dedicados a los casos nacionales apuntan en la misma dirección (Barrientos del Monte, 2015, para el caso mexicano; Bentancur y Mancebo, 2013, para Uruguay; Boechat Tinoco, 2016, para Brasil; Cardozo & Bulcourf, 2016, para Argentina; Roth Deubel, 2016b, para Colombia).

Esta situación invita a preguntarse respecto de las características principales de este campo de análisis, con el objetivo de generar insumos que permitan avanzar hacia un diagnóstico preliminar que contribuya a la reflexión sobre el estado de la situación de la subdisciplina, la orientación que sigue su desarrollo actual y vislumbrar sus principales desafíos. En este sentido, resulta de interés indagar sobre la formación y dependencia institucional de los investigadores latinoamericanos, en sus objetos de estudio, en las estrategias y metodologías que privilegian, en la naturaleza de sus trabajos y en los marcos teóricos de los que abrevan.

Desde una perspectiva más amplia, el trabajo se suma a la incipiente acumulación académica regional sobre la Ciencia Política latinoamericana²², y realiza un aporte específico referido a la sub-disciplina de políticas públicas. Concretamente, haremos foco en la producción que se expresa en el formato de comunicaciones académicas o ponencias. Se trata de un objeto de estudio poco explorado, y de gran valía para identificar algunas características fundamentales de la producción latinoamericana en el campo de las políticas públicas, al menos por tres razones: a) el alto número de participantes y de trabajos, que asegura una muestra amplia; b) su carácter internacional, que favorece la comparación entre países; y c) su inmediatez y novedad, por tratarse habitualmente del primer producto de investigación comunicable.

Para cumplir con el propósito referido, se seleccionaron para su estudio las ponencias presentadas durante la década del 2010 en los dos congresos que reúnen el mayor número de académicos dedicados al estudio de las políticas públicas en América Latina: las ya referidas “Asociación Latinoamericana de Ciencia Política” (ALACIP), y “*Latin American Studies Association*” (LASA).

ALACIP es una organización científica internacional que reúne a las asociaciones científicas nacionales de la región dedicadas específicamente al cultivo de la Ciencia Política, y celebra sus congresos con una frecuencia mayoritariamente bienal, a partir del año 2002. Con el paso del tiempo, se ha convertido en una referencia ineludible para la producción politológica de y sobre la región. LASA, a su vez, se precia de ser la asociación profesional con mayor cantidad de miembros (más de 13.000) dedicados al estudio de un muy amplio rango de aspectos de las sociedades latinoamericanas. Tiene su sede en Estados Unidos, pero más del 60% de sus miembros reside fuera de ese país e incluye, además del inglés, al español y al portugués como idiomas oficiales de sus congresos.

En la medida en que los objetos de estudio de estas dos organizaciones son múltiples, y para ceñir el análisis a nuestros propósitos de indagación, se consideraron exclusivamente las ponencias presentadas en los espacios especializados en las Políticas Públicas en el seno de dichos congresos. A saber,

²² Por ejemplo, ver el volumen 35 (n.1) de la Revista de Ciencia Política (2015), para una serie de artículos sobre el estado de la disciplina en la región.

los ya mencionados grupos de “Políticas Públicas Comparadas” y “Políticas Públicas” de ALACIP; y el “track” “Politics and Public Policies” de LASA.

Dentro de ese universo, se seleccionó una muestra de ponencias que corresponden a cuatro ediciones de los congresos de ALACIP (celebrados entre los años 2010 y 2017), y a cinco de LASA (entre 2010 y 2019)²³. Como podrá apreciarse, la gran mayoría de los trabajos presentados corresponden a autores latinoamericanos, por lo que la información recolectada constituye una aproximación confiable a la producción académica regional en políticas públicas.

Las fuentes de información estuvieron compuestas por los repositorios de los congresos disponibles en línea, discos compactos que recogen las ponencias presentadas a algunos de ellos, y currículums vitae de los autores, también obtenidos de la web.

El diagnóstico que esta investigación se propone realizar incluye diversas dimensiones, lo que implica definir distintos grupos de preguntas que serán abordadas sucesivamente. En primer término, se pretende responder una serie de preguntas vinculadas a atributos de los autores exponentes en los congresos:

- ¿Cuál es el peso relativo de los nacionales de los distintos países en la autoría de las ponencias presentadas?
- ¿En qué universidades se formaron?
- ¿En qué instituciones se desempeñan?

Luego prestaremos atención a variables geográficas seleccionadas:

- ¿De qué forma se distribuyen las comunicaciones en el análisis de los casos nacionales?
- ¿En qué medida se realiza investigación comparada, y a qué regiones incluye como unidades de análisis?

En tercer lugar, procuraremos identificar ciertas definiciones teóricas y metodológicas que puedan caracterizar las ponencias relevadas:

²³ La selección de las ediciones de los congresos a analizar se determinó según la pervivencia de repositorios que permitieran la disponibilidad y acceso a las ponencias.

- ¿Qué porcentaje de los trabajos consiste en ensayos teóricos, y qué parte representan los estudios empíricos?
- En la dimensión temporal, ¿se privilegian los análisis de coyuntura, o los abordajes con perspectiva histórica?
- La metodología reflejada en los textos, ¿es mayoritariamente cualitativa o cuantitativa?
- Dentro del amplio campo de las políticas públicas, ¿cuáles son los tópicos más recurrentemente abordados?

Por último, nos preguntaremos sobre las principales influencias teóricas que estos productos de investigación traslucen, según las referencias bibliográficas incluidas en las ponencias analizadas:

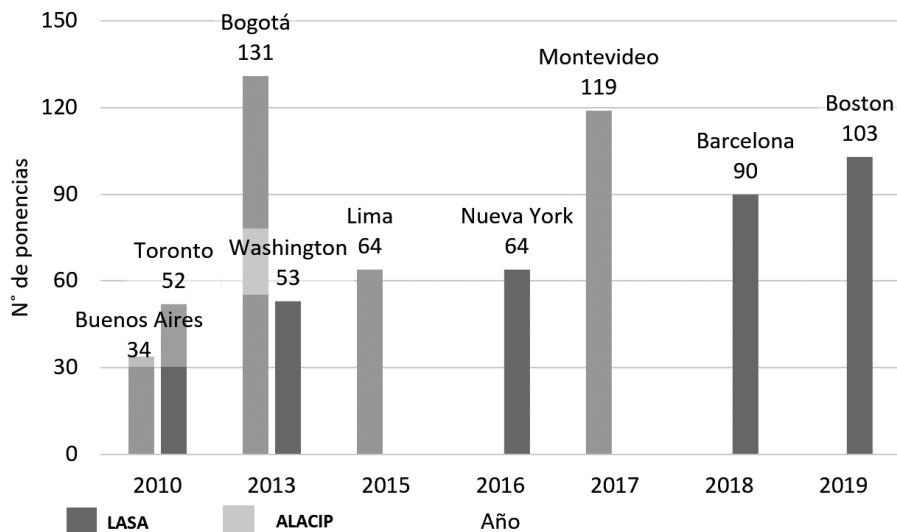
- ¿Cuál es la incidencia relativa de las publicaciones de la región, en relación a la producida en los países desarrollados?
- ¿Cuáles son los autores académicos más citados?
- ¿Y cuál es la nómina de los organismos internacionales cuya producción institucional es referida con más frecuencia?

Presentado ya el objetivo de este trabajo y sus principales definiciones metodológicas, completan el capítulo dos secciones más. La siguiente sección desarrolla los resultados principales del análisis de la base de datos de ponencias que se ha construido, siguiendo las dimensiones de análisis detalladas en los párrafos precedentes. Una vez realizada esta tarea, el trabajo culmina con una sección dedicada a presentar distintas reflexiones sobre los aprendizajes y desafíos que se desprenden del análisis empírico. La principal conclusión es que el campo del análisis de las políticas públicas vive un interesante proceso de crecimiento en la región, pero que enfrenta algunos sesgos y carencias que comprometen su desarrollo futuro.

2. Características principales de las ponencias relevadas

En las nueve ediciones de los congresos analizados se presentaron 710 ponencias vinculadas a la temática de las políticas públicas. A continuación, se puede observar su distribución (Figura 1).

Gráfico 1. Cantidad de ponencias relevadas en congresos de ALACIP y LASA



Fuente: elaboración propia.

La primera dimensión de nuestro análisis hace foco en los autores de las ponencias. En este aspecto, se decidió observar cuatro variables: su género, su nacionalidad, el tipo de institución en la que obtuvieron su formación superior y la institución de adscripción al momento de la presentación del trabajo.

En cuanto a la distribución por género de los autores, se constata una mayor participación masculina en ALACIP, y femenina en LASA (Figuras 2 y 3)²⁴.

²⁴ Se adoptó el criterio de incluir en la base de datos exclusivamente a quienes figuraban como los tres primeros autores de cada ponencia.

Gráficos 2 y 3. Distribución de las autorías de las ponencias, según el género de los autores: ALACIP (Fig. 2) y LASA (Fig. 3)

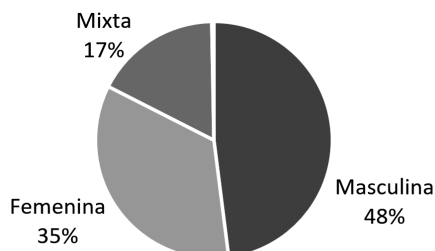


Gráfico 2 (ALACIP)

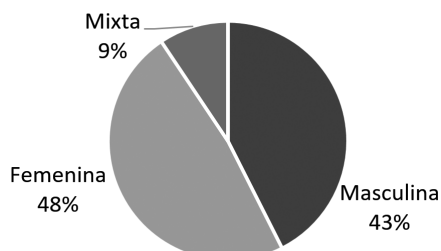


Gráfico 3 (LASA)

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a la nacionalidad de los autores, es notoria la hegemonía de latinoamericanos tanto en ALACIP como en LASA (96,4% y 87,9%, respectivamente). Asimismo, es observable un predominio de los autores brasileños en ambos congresos (42,9% y 30%), seguidos por argentinos, colombianos y mexicanos (Tabla 1 y Figura 4). Como era esperable, el peso relativo de las nacionalidades se ve fuertemente influido por el país sede de cada edición.

Tabla 1. Distribución de las autorías de las ponencias, según nacionalidad de los autores y congreso²⁵

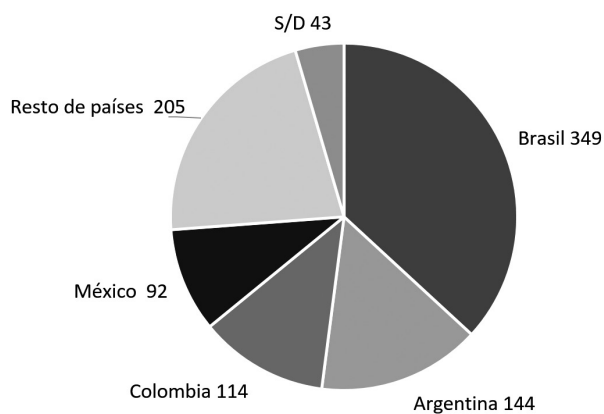
País	ALACIP		LASA	
	N° de autores relevados	% del total ALACIP	N° de autores relevados	% del total LASA
Brasil	215	42,9	134	30,0
Colombia	75	15,0	39	8,7
Argentina	68	13,6	76	17,0
Uruguay	39	7,8	21	4,7
México	37	7,4	55	12,3
Perú	27	5,4	29	6,5
Chile	14	2,8	8	1,8

²⁵ En esta Tabla y las siguientes los porcentajes pueden no sumar 100 por efecto del redondeo.

Ecuador	4	0,8	13	2,9
EE. UU. o Canadá	2	0,4	11	2,5
Francia	2	0,4	1	0,2
Resto de Europa	2	0,4	2	0,4
Bolivia	1	0,2	4	0,9
El Salvador	1	0,2	0	0,0
Nicaragua	1	0,2	1	0,2
Venezuela	1	0,2	0	0,0
España	1	0,2	5	1,1
Guatemala	0	0,0	1	0,2
Países del Caribe	0	0,0	11	2,5
Italia	0	0,0	2	0,4
Resto del mundo	0	0,0	1	0,2
Sin datos	11	2,2	32	7,2
Total	501	100	446	100

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 4. Distribución del total de las autorías de las ponencias según nacionalidad de autores



Fuente: elaboración propia.

El relevamiento de las instituciones educativas en las que los ponentes obtuvieron su acreditación superior²⁶ evidencia una importante mayoría de los instruidos en instituciones estatales latinoamericanas, seguidos muy atrás por aquellos formados en instituciones privadas de la región. Los autores formados en instituciones de educación superior del mundo desarrollado tienen un peso marginal, tanto en los congresos de ALACIP como de LASA (Tabla 2).

Tabla 2. Distribución de las autorías de las ponencias, según institución de formación de los autores y congreso

Tipo de institución	ALACIP		LASA	
	N° de autores relevadas	% del total ALACIP	N° de autores relevados	% del total LASA
Institución estatal (Am. Lat.)	361	72,1	264	59,2
Institución privada (Am. Lat.)	86	17,2	78	17,5
Institución de EE. UU. o Canadá	5	1,0	11	2,5
Institución Europea	6	1,2	10	2,2
Otras instituciones	2	0,4	0	0,0
Sin datos	41	8,2	83	18,6
Total	501	100	446	100

Fuente: elaboración propia.

La última variable contemplada en relación a los autores de las ponencias fue su adscripción institucional, entendida como el tipo de institución que éstos reconocen como su principal lugar de trabajo. Se relevó el carácter público o privado de éstas, por un lado, y su país de asentamiento, por otro.

Tal como se constató al analizar los lugares de formación de los autores, hay una clara predominancia de los adscriptos a instituciones estatales latinoamericanas, seguidos de aquellos que trabajan en instituciones

²⁶ La titulación superior considerada fue la de doctorado.

privadas de la región. Resulta pertinente señalar que, aun representando una pequeña fracción del total, el porcentaje de ponentes adscritos a instituciones estadounidenses, canadienses o europeas es muy superior en los congresos de LASA en relación a los eventos de ALACIP (Tabla 3).

Tabla 3. Distribución de las autorías de las ponencias, según institución de adscripción de los autores y congreso

Tipo de institución	ALACIP		LASA	
	N° de autores relevados	% del total ALACIP	N° de autores relevadas	% del total LASA
Institución estatal (Am. Lat.)	346	69,1	212	47,5
Institución privada (Am. Lat.)	109	21,8	94	21,1
Otras instituciones	18	3,6	37	8,3
Institución de EE. UU o Canadá	8	1,6	46	10,3
Institución Europea	9	1,8	32	7,2
Sin datos	11	2,2	25	5,6
Total	501	100	446	100

Fuente: elaboración propia.

La siguiente dimensión de análisis procura caracterizar algunos aspectos sustantivos de las ponencias: casos nacionales que abordan, alcance geográfico, enfoque, horizonte temporal, metodología y tópicos privilegiados.

Las ponencias relevadas abordaron, casi en su totalidad, casos correspondientes a países latinoamericanos, representando éstos un 95,4% en ALACIP y 94,9% en LASA. Si observamos cuáles son los casos más frecuentes, nos encontramos con que los países con mayor resonancia son Brasil (liderando en ambos congresos), seguido de Argentina, Colombia y México (Tabla 4).

Tabla 4. Distribución de ponencias según caso nacional de estudio y congreso

Caso nacional analizado	ALACIP		LASA	
	Frecuencia	% del total ALACIP	Frecuencia	% del total LASA
Brasil	136	36,9	115	29,3
Colombia	60	16,3	29	7,4
Argentina	58	15,7	69	17,6
Uruguay	27	7,3	23	5,9
México	26	7,0	56	14,3
Perú	23	6,2	24	6,1
Chile	11	3,0	15	3,8
Más de tres casos	10	2,7	6	1,5
Ecuador	4	1,1	17	4,3
Bolivia	2	0,5	6	1,5
Venezuela	2	0,5	3	0,8
EE. UU. y Canadá	2	0,5	5	1,3
Francia	2	0,5	0	0,0
Costa Rica	1	0,3	1	0,3
El Salvador	1	0,3	0	0,0
Nicaragua	1	0,3	1	0,3
España	1	0,3	5	1,3
Guatemala	0	0,0	2	0,5
Honduras	0	0,0	1	0,3
Países del Caribe	0	0,0	10	2,6
Reino Unido	0	0,0	1	0,3
Italia	0	0,0	1	0,3
No corresponde	2	0,5	2	0,5
Total	369	100	392	100

Fuente: elaboración propia.

Una vez establecido que la gran mayoría de los trabajos tienen como objeto de estudio casos latinoamericanos, se recogió información para determinar en qué medida se los analizó como casos nacionales individuales o en comparación con otros países (de la región o extra- región).

En ambos congresos, una clara mayoría de las ponencias se restringe al estudio de un caso nacional. Y cuando se hacen comparaciones entre países, estas son casi siempre intra-regionales (Figuras 5 y 6).

Gráficos 5 y 6. Distribución de ponencias según su alcance geográfico: ALACIP (Fig. 5) y LASA (Fig. 6)

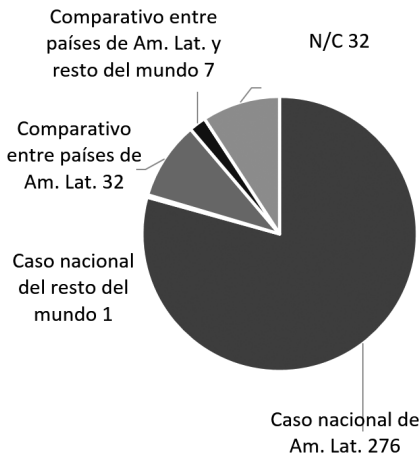


Gráfico 5 (ALACIP)

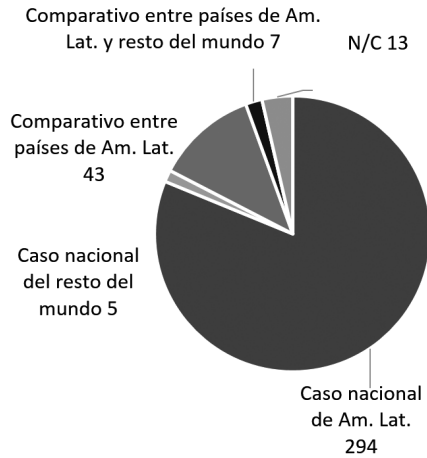


Gráfico 6(LASA)

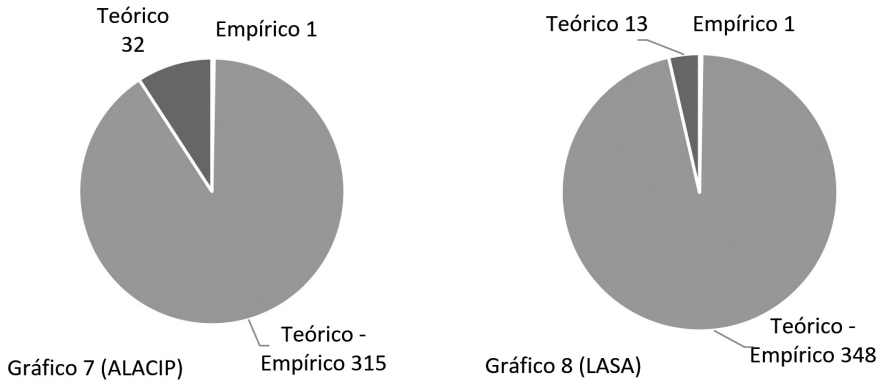
Fuente: elaboración propia.

Posteriormente, se categorizaron las ponencias según la naturaleza del texto. Se clasificaron como “teórico–empíricas” las ponencias que aplicaban referencias teóricas al estudio e interpretación de una (o varias) políticas públicas. Se adjudicó el carácter “teórico” a las que presentaban desarrollos de esta índole sin aplicación inmediata al estudio de casos. Finalmente, fueron considerados “empíricos” aquellas que meramente describían casos, sin referencia expresa a ningún enfoque teórico.

Como se visualiza a continuación, tanto en la muestra analizada de ALACIP como en la de LASA, son hegemónicas las ponencias categorizadas como “teórico–empíricas”. Cabe señalar, adicionalmente, que los

estudios puramente teóricos ocupan un espacio comparativamente más amplio en ALACIP que en LASA (Figuras 7 y 8).

Gráficos 7 y 8. Distribución de ponencias según la naturaleza del texto: ALACIP (Fig. 7) y LASA (Fig. 8).

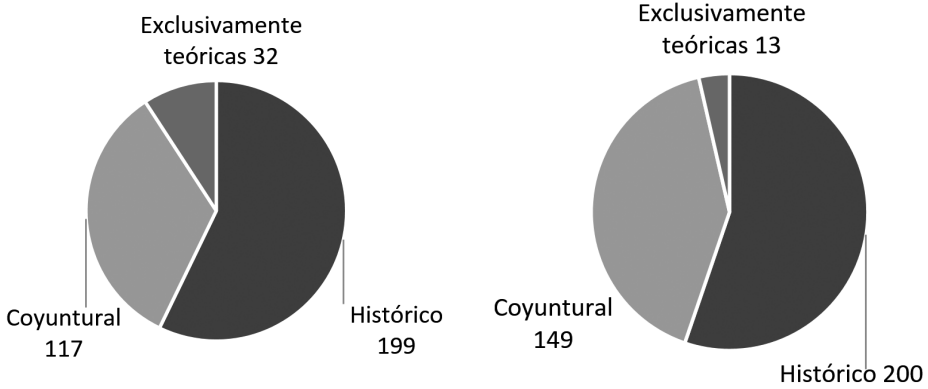


Fuente: elaboración propia.

Para aquilatar el horizonte temporal que ocupa a las comunicaciones de los congresos, definimos operativamente como estudios “coyunturales” a aquellos que se concentran en fenómenos verificados en un lapso no mayor a cinco años (tomando como referencia la extensión de un período medio de gobierno). Los que superan en su análisis ese marco temporal fueron considerados como trabajos con perspectiva “histórica”.

Como puede apreciarse, los estudios así considerados “históricos” son mayoría en ambos congresos, aunque una porción relevante de las ponencias se focaliza en el análisis de períodos acotados (Figuras 9 y 10).

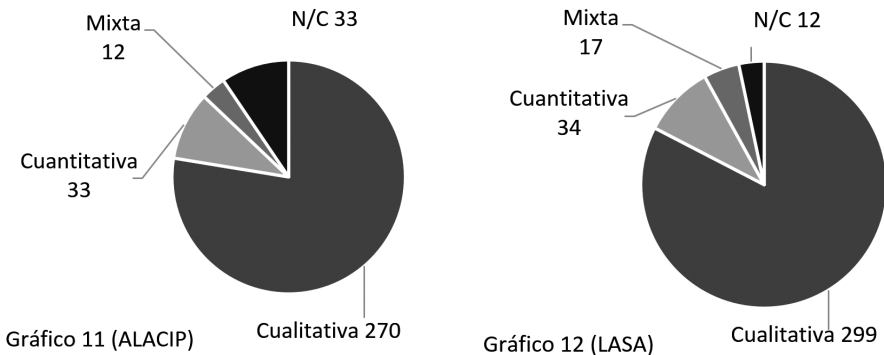
Gráficos 9 y 10. Distribución de ponencias según su alcance temporal: ALACIP (Fig. 9) y LASA (Fig. 10)



Fuente: elaboración propia.

La siguiente variable elegida para caracterizar las ponencias fue la metodología empleada. En este caso, se registró que la inmensa mayoría de los estudios son de carácter cualitativo, aun cuando se aplicó un criterio laxo para categorizar los estudios cuantitativos (no resultando imprescindible que emplearan técnicas de procesamiento de la información y de análisis de tipo estadístico) (Figuras 11 y 12).

Gráficos 11 y 12. Distribución de ponencias según su metodología: ALACIP (Fig. 11) y LASA (Fig. 12)



Fuente: elaboración propia.

Como dispositivo de acercamiento a los tópicos de estudio privilegiados dentro del amplio campo de las políticas públicas, relevamos las “palabras claves” que los autores consignaron en sus textos.

En la medida en que no existe una clasificación predeterminada y de aplicación común para estos términos, necesariamente la dispersión es importante. No obstante, la tabla 5 que sigue permite identificar algunos recortes de particular predicamento, tanto en relación a temáticas transversales (políticas sociales y términos afines, gobernanza, gestión, etc.), como a políticas sectoriales específicas.

Tabla 5. Las 20 “Palabras Clave” más mencionadas (ponencias ALACIP y LASA)

N°	Palabras clave	Frecuencia
1	Políticas públicas	160
2	Políticas sociales	63
3	Políticas educativas	35
4	Gobernanza	21
5	Gestión pública	19
6	América Latina	18
7	Educación superior	17
8	Descentralización	17
9	Evaluación de políticas públicas	16
10	Agenda pública	16
11	Pobreza	14
12	Políticas urbanas	13
13	Políticas de salud	13
14	Programas sociales	11
15	Gobernabilidad	10
16	Implementación de políticas públicas	9
17	Gobierno local	9
18	Seguridad social	8
19	Participación	8
20	Nueva Gestión Pública	8

Fuente:
elaboración propia.

Otra dimensión relevante de análisis reúne variables e indicadores seleccionados para echar luz sobre las influencias académicas que las ponencias reconocen. Para ello, se sistematizaron las referencias bibliográficas incluidas en los textos.

En primer lugar, procurando georreferenciar esas influencias, se clasificaron las citas según el lugar de publicación de los textos referidos, agrupados en tres grandes espacios: América Latina; Estados Unidos, Canadá y Europa; y resto del mundo. Obviamente, se trata de una aproximación apenas tentativa, por cuanto es abundante la bibliografía publicada originariamente en los países desarrollados –principalmente en inglés– que aparece luego traducida al español o portugués y publicada por una editorial de nuestra región. En otros términos: muchas de las citas “de América Latina” no corresponden a autores latinoamericanos, o no fueron publicadas originalmente en el continente (en caso de tratarse de reediciones). Más allá de estas limitaciones, esta clasificación nos brinda un primer acercamiento a la distribución de las referencias según su lugar de publicación.

Como se visualiza a continuación, la mayoría de las referencias corresponden a publicaciones en países de la región. Sin embargo, y aún con la salvedad consignada en el párrafo anterior, casi el 40% de las referencias bibliográficas pertenecen a textos publicados en los países desarrollados (Figuras 13 y 14).

Gráficos 13 y 14. Distribución de las referencias bibliográficas según su lugar de publicación: ALACIP (Fig. 13) y LASA (Fig. 14)²⁷

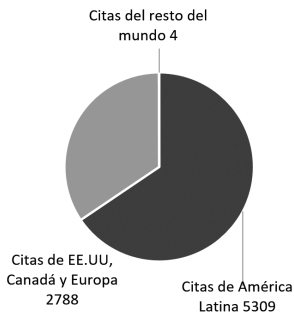


Gráfico 13 (ALACIP)

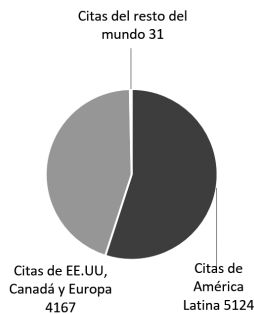


Gráfico 14 (LASA)

Fuente: elaboración propia.

²⁷ El total de referencias de estas figuras es de 17423, debido a que alude a las obras citadas (de uno o más autores).

En segundo lugar, se procuró identificar a los autores más referenciados en las 710 ponencias relevadas de ALACIP y LASA. A continuación, se presenta la lista de los 30 autores más citados y sus nacionalidades (Tabla 6).

Tabla 6. Los 30 autores más referenciados en los Congresos (ALACIP y LASA)²⁸

N°	Autor	Frecuencia	Nacionalidad
1	Arretche M.	76	Brasil
2	Bresser-Pereira L.	60	Brasil
3	Bourdieu P.	59	Francia
4	Aguilar L.	56	México
5	Souza C.	50	Brasil
6	Sen A.	48	India
7	Pierson P.	45	Estados Unidos
8	Oszlak O.	44	Argentina
9	Abrucio F.	42	Brasil
10	Harvey D.	39	Reino Unido
11	O'Donnell G.	39	Argentina
12	Roth A.	39	Suiza
13	Subirats J.	37	España
14	Silva M.	37	Brasil
15	Peters G.	34	Estados Unidos
16	Pautassi L.	33	Argentina
17	North D.	33	Estados Unidos
18	March J.	33	Estados Unidos
19	Lindblom C.	32	Estados Unidos
20	Sabatier P.	30	Estados Unidos
21	Evans P.	29	Estados Unidos
22	Skocpol T.	29	Estados Unidos

²⁸ El total de referencias en esta tabla es de 23571, debido a que alude a los autores que escribieron las obras citadas. Debido a que hubo casos de obras con más de un autor es que el total de esta tabla es superior al de las figuras 13 y 14 (17423).

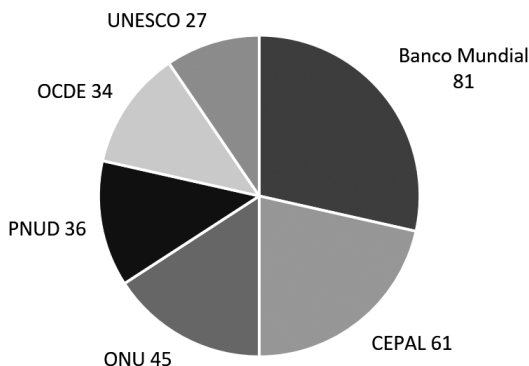
23	Avritzer L.	28	Brasil
24	García A.	28	Brasil
25	Hall P.	27	Estados Unidos
26	Thelen K.	27	Estados Unidos
27	Melo M.	26	Brasil
28	Weber M.	26	Alemania
29	Santos M.	26	Argentina
30	Faria C.	25	Brasil
Resto de referencias		22231	
Total de las referencias		23571	

Fuente: elaboración propia.

Posteriormente, se relevaron por separado las citas a informes y documentos provenientes de organismos internacionales, que pueden constituir un indicador de la incidencia intelectual de entidades supranacionales.

En la figura que sigue se consignan las instituciones más invocadas. Como puede apreciarse, el Banco Mundial es la más citada, en tanto CEPAL aparece como el organismo regional más referenciado (Figura 15).

Gráfico 15. Instituciones más referenciadas en los Congresos (ALACIP y LASA)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 15

3. Aprendizajes y reflexiones a partir de la evidencia recolectada

El relevamiento de información cuyos datos acaban de presentarse habilita varias pistas interpretativas sobre las características de la producción y comunicación de la investigación académica en políticas públicas que se genera en los países de América Latina.

Atendiendo a aspectos cuantitativos, resulta muy significativa la evolución del número de ponencias a lo largo de la década. En los dos primeros congresos relevados, celebrados en el año 2010, sumaron 86; en tanto en los dos últimos (ALACIP Montevideo 2017, LASA 2019) ascendieron a 222. Esta evolución es un indicador del creciente predicamento de la temática en la región, ratificando las apreciaciones que presentáramos al principio de este texto.

Queda en evidencia que los dos congresos más importantes para los estudiosos de las políticas públicas de la región son más bien eventos “de latinoamericanos” que de “latinoamericanistas”. La participación de autores extra-región, o incluso de autores latinoamericanos formados en universidades del norte, es apenas marginal en ALACIP. Y si bien es comparativamente mayor en LASA, representa en estos congresos a solo uno de cada seis ponentes. Para explicar este hecho, podría hipotetizarse que existen otros circuitos más selectivos para la difusión académica de los estudios de políticas públicas de América Latina, en los que participan en mayor medida académicos de países desarrollados o latinoamericanos formados allí²⁹. O alternativamente, que se trata de un objeto de estudio que no concita un interés apreciable en centros e investigadores extra-regionales. En cualquier caso, esta característica endogámica resultará de interés a la hora de revisar las relaciones entre los paradigmas y conocimientos de políticas públicas producidos en el norte y los generados en el

²⁹ Efectivamente existen otros congresos internacionales en los que la temática es abordada regularmente y con espacios específicos para las políticas públicas, como los del Consejo Europeo de Investigaciones sobre América Latina (CEISAL), y los del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), con sede en Madrid. Sin embargo, la presencia de autores formados e insertos en instituciones universitarias de América Latina es muy significativa en ambos. Pueden constituir una excepción los congresos de la *International Public Policy Association* (IPPA), aunque en ellos los estudios sobre América Latina son minoritarios.

sur. De los datos recabados no surge que los principales congresos actúen como vía de comunicación efectiva entre ambos dominios.

Una mirada más cercana a este universo de investigadores latinoamericanos da cuenta de la importancia de las universidades estatales tanto en la formación como en el reclutamiento de investigadores en políticas públicas, que se sitúa en aproximadamente el setenta por ciento del total. El dato es coherente con la significación de estas instituciones en la producción general de conocimiento superior en nuestros países. Dicho esto, no carece de significación que uno de cada cinco investigadores dedicados al estudio de los problemas públicos se desempeñe en instituciones privadas.

La producción en términos de cantidad de ponencias aparece bastante concentrada en unos pocos países: tres de cada cuatro trabajos fueron presentados por académicos de Brasil, Argentina, Colombia y México. El dato no sorprende, por tratarse de los países más poblados de la región y que cuentan con sistemas universitarios muy extendidos en términos relativos. Sí puede llamar la atención la participación de investigadores uruguayos, que, pese a la escala menor de su país y de su sistema universitario, supera a la de países como Perú y Chile.

La información relevada aporta también información de interés sobre las características de las comunicaciones. Aquí se advierte que la investigación producida aparece muy estrechamente ligada al estudio de los casos nacionales: es una característica compartida por ocho de cada diez ponencias, en tanto apenas una de cada diez ensaya comparaciones entre políticas públicas de, al menos, más de un país de la región. Estos datos manifiestan una carencia importante en términos de investigación comparada, que podría aportar mucho al conocimiento e interpretación de países cuyas esferas públicas comparten múltiples rasgos en común. El fenómeno puede ser explicado parcialmente por la limitación de recursos financieros y humanos para encarar indagaciones más costosas, pero también por la insuficiencia de enfoques y acumulaciones teóricas compartidas que ambienten un mayor número de indagaciones en común. Se pone de manifiesto, también, la incapacidad de las academias de la región en el estudio de políticas públicas que se generan más allá de sus fronteras, a pesar de la trascendencia de éstas en una etapa histórica caracterizada por la globalización, la interdependencia de las naciones y una creciente “transferencia de políticas” entre los países.

Asimismo, la gran mayoría de las ponencias tienen carácter teórico-empírico (nueve de cada diez). El horizonte temporal es otra variable importante para caracterizar la producción relevada: casi seis de cada diez trabajos incorporan una perspectiva histórica, hecho que remite al importante peso relativo de esta disciplina en la interpretación de los fenómenos sociales latinoamericanos. Contrasta, por otro lado, con la notoria inclinación a los análisis temporalmente más acotados de buena parte de la producción especializada en políticas públicas de procedencia estadounidense. También puede contraponerse con la producción del *mainstream* norteamericano la metodología expuesta en las ponencias de ALACIP y LASA: casi ocho de cada diez pueden catalogarse como diseños cualitativos, en tanto los de índole cuantitativa no alcanza al diez por ciento.

Cuando se repara en los objetos específicos de estudio dentro de las distintas arenas de las políticas públicas, se advierte a primera vista una dispersión que es característica del campo. Un buen número de trabajos destaca los enfoques “macro” o transversales, vinculados a cuestiones tales como la gobernabilidad, la gestión pública, la participación o las políticas sociales entendidas en sentido amplio. Algunos recortan su objeto sobre la base de los niveles de gobierno: políticas urbanas, descentralización, gobiernos locales. Otras ponencias se dedican al estudio de políticas sectoriales, con un destaque relativo de la educación. Por último, existen abordajes que refieren a etapas particulares del ciclo de las políticas (implementación, evaluación). Entre las ausencias, resalta la carencia de estudios sobre políticas de seguridad pública y de defensa.

El relevamiento de las citas bibliográficas incluidas en las ponencias también brinda información importante. Este cambio de perspectiva, desde las características de las ponencias hacia el tipo de textos y los autores que son citados en ellas, permite complejizar el análisis y aproximarnos a la problemática de los canales de transmisión de conocimiento entre las distintas academias. Aun cuando la gran mayoría de los trabajos se reduce al análisis de casos nacionales latinoamericanos, la cuota de textos publicados en países del norte es muy importante (casi el cuarenta por ciento). Y de los treinta autores más referenciados, quince corresponden al mundo desarrollado. Estos datos dan cuenta de un contraste importante entre la escasa participación de académicos del norte en los congresos analizados, y la amplitud con la que en esos mismos eventos los autores

latinoamericanos recogen la producción de aquellos para estudiar las políticas de nuestros países.

Una mirada más cercana a las citas de obras latinoamericanas, por su parte, pone de manifiesto la tendencia de citar mayoritariamente autores connacionales de los ponentes (a título de ejemplo, el caso de las brasileñas Arretche y Souza). Corresponde empero destacar las virtuosas excepciones de algunos colegas que han logrado traspasar las fronteras nacionales intrarregionales (tales los casos de Bresser Pereira, Oszlak, O' Donnell o Roth), o de otros cuyo predicamento estriba principalmente en la compilación de textos de autores mayormente estadounidenses (Aguilar Villanueva).

El análisis de las referencias dedicadas a los principales organismos supranacionales productores de ideas y repertorios de políticas pone de manifiesto, a su vez, la incidencia mayoritaria de instituciones ubicadas fuera de América Latina, a las que se suma un centro de irradiación propiamente regional como CEPAL.

¿Todo lo antedicho significa que en las indagaciones sobre las políticas públicas de nuestra región empleamos enfoques teóricos acuñados en el norte, y para dar cuenta de las particularidades de nuestros países movilizamos bibliografía nacional? A la luz de los datos presentados, esa virtual división y jerarquización del trabajo académico aparece como un supuesto plausible, que sin embargo necesitaría de una indagación más detallada para su comprobación.

En síntesis: el presente relevamiento y análisis de las comunicaciones científicas latinoamericanas sobre políticas públicas pone de manifiesto tanta la existencia de un espacio académico de relieve y en crecimiento, como algunas de sus carencias y sesgos más notorios (endogamia nacional, escasos aprendizajes intrarregionales, dependencia de la producción realizada en los países desarrollados). A cuenta de análisis más extensos que hemos desarrollado en otros textos que forman parte de la misma investigación³⁰, estos rasgos aparecen como obstáculos a remover para generar un conocimiento latinoamericano “de” y “en” las políticas públicas que resulte capaz de conectarse crítica y productivamente con los principales centros de elaboración de la sub-disciplina, y al mismo tiempo, proponer

30 Véase Bentancur, Bidegain y Martínez (2021 y 2023) y Bentancur (2024).

constructos teóricos y explicaciones que den cuenta de las particularidades de nuestros países.

4. Referencias

Barrientos del Monte, F. (2015). Crecimiento e institucionalización de la Ciencia Política en México. *Revista de Ciencia Política*, 35 (1), pp. 95-120.

Bentancur, N. (2024). Northern theories and Southern policies. Why the most influential approaches are insufficient for teaching public policy in Latin America. *Teaching Public Administration*, 42(1): 95-115.

Bentancur, N., Bidegain, G. & Martínez, R. (2021). La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de situación y desafíos para la ciencia política. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 71, 13-36.

Bentancur, N., Bidegain, G. & Martínez, R. (2023). El estudio de las políticas públicas desde la Ciencia Política. Miradas latinoamericanas. *Revista Gestión y Política Pública*, XXXII (2), 97-226.

Bentancur, N. & Mancebo, M. (2017). ¿Cómo se forma a los científicos políticos en Iberoamérica? Análisis de la oferta de titulaciones de grado en Ciencia Política en doce países. *Revista Española de Ciencia Política*, 43, 161-185.

Bentancur, N. & Mancebo, M. (2013). Pensando o público: os desenvolvimentos da Ciência Política sobre Estado e Políticas Públicas no Uruguai (1987–2012). *Debates*, 7 (3), 9-30.

Boechat Tinoco, V. (2016). Desafios e vicissitudes do ensino e pesquisa do campo de públicas. En Del Río A. & Marton S. L. (Orgs.), *Os desafios das políticas públicas no Brasil: um olhar interdisciplinar*, pp. 67-79. Curitiba, Brasil: Editora CRV.

Cardozo, N. & Bulcourf, P. (2016). El desarrollo institucional de la Administración y Políticas Públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días. *Estudios Políticos*, 49, 216-238.

Díaz, C., Galano, N. & Curti, G. (2014). *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina*. Rosario: P&G.

Roth-Deubel, A. (2016a). Presentación de la sección temática Desarrollo y enseñanza en análisis de políticas públicas en América Latina. *Estudios Políticos*, 49, 189-191.

Roth-Deubel, A. (2016b). La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia. *Estudios Políticos*, 49, 260-283.

El diseño de políticas públicas: un enfoque realista para América Latina y el Caribe

Guillaume Fontaine

Alejandro Hernández-Luis

Taymi Milán

Carlos Rodrigues

1. Introducción: Una larga historia

El debate sobre el diseño de políticas públicas está a la confluencia de tres preocupaciones en la academia. En primer lugar, salió el llamado de algunos para salir de la especialización y del encierro al cual la ciencia política condenaba las teorías derivadas del ciclo de políticas públicas (Linder & Peters, 1984). A eso se sumó la voluntad de otros de salir de la vocación meramente técnica de los estudios de políticas públicas (Bobrow & Dryzek, 1987) y así superar la mera ingeniería institucional de la planificación. Más adelante, una preocupación adicional apareció entre un tercer grupo de autores que veían en las políticas públicas un instrumento de dominación y de desmovilización de la sociedad civil (Schneider & Ingram, 1997).

Todos estos autores comparten una visión del diseño de políticas públicas como un ejercicio a la vez sistémico, interactivo y normativo. Es sistémico, en tanto abarca las relaciones entre la acción colectiva y el contexto (cultural, social, económico, etc.) en la resolución de problemas sociales. Es interactivo, en la medida en que interesa no solamente a responsables políticos, funcionarios y funcionarias públicas, con sus respectivos equipos técnicos, sino también a distintos sectores de la sociedad y del mercado, sea como grupos meta, grupos de interés, o simplemente partícipes de la vida social. Es normativo, pues está orientada a mejorar

las políticas públicas a través del aprendizaje social. En palabras de uno de los pioneros más inspirados de su generación, *“estudiar políticas públicas implica estudiar cuestiones de diseño de políticas. Cualquier política existente es el producto de un diseño.”* (Peters, 2019, p. 3).

Con el auge de las teorías de la gobernanza democrática, que reformularon el problema del gobierno en términos de sistemas de interacciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, el diseño de políticas públicas tomó lógicamente un rumbo más institucionalista. El debate se orientó entonces hacia la diversidad y la importancia teleológica de los instrumentos de políticas, en particular en la formulación y la implementación. Sin embargo, lo más cercano a una síntesis entre estas dos corrientes de literatura —la una sobre el rol del Estado y la otra sobre sus capacidades— acabó en el insoluble problema de la relación entre modos de gobernanza y selección de instrumentos (Salamon, 2000; Pierre & Peters, 2000). Hasta la fecha, y a pesar de los esfuerzos desplegados por destacados autores aquí citados, la relación entre estilos de implementación, modos de gobernanza y selección de instrumentos queda indeterminada, puesto que se trata de una relación circular y dinámica (Kooiman, 2002).

Superada la crisis epistemológica que generó esta indeterminación, los estudios de políticas públicas y en particular el análisis de políticas, hubieran podido retornar a su rutina y volver a la zona de confort que traen consigo la especialización y la fragmentación inducidas por el ineludible enfoque secuencial del ciclo de políticas. En cierta manera, los avances contemporáneos de la investigación básica sobre las coaliciones promotoras, el análisis y desarrollo institucional, las corrientes múltiples, el equilibrio puntuado y la difusión de políticas (para citar solamente los enfoques más populares en América Latina), reflejan esta tendencia a la especialización y a la sofisticación de modelos interpretativos o explicativos, con grados variables de formalización (ver por ejemplo Howlett, Ramesh & Perl, 2009; Sabatier, 2007; y la cuantiosa publicación de libros de textos por editoriales especializadas como Routledge, Palgrave, Oxford University Press, entre otras, sobre la formulación, la implementación, la administración, etc.).

Sin embargo, en la última década surgieron algunas propuestas originales de repensar el diseño de políticas, haciendo hincapié en la necesidad de tender un doble puente entre la teoría y la práctica, y entre las supuestas etapas del ciclo de políticas. Entre éstas, la teoría del “nuevo

diseño de políticas” se basa en una reformulación de la taxonomía de los instrumentos de políticas públicas como recursos del Estado (Hood, 1986) y despliegue una agenda de investigación ambiciosa sobre las dimensiones sustantivas y procedimentales de los instrumentos, su elección, la complementariedad y la coherencia del *mix* de instrumentos, etc. (Howlett, 2011). Otra propuesta, intenta articular los modelos de causalidad, instrumentación, evaluación e intervención inducido por los marcos analíticos convencionales mencionados arriba, para avanzar hacia una síntesis macro-teórica y la conceptualización del diseño como un marco analítico (Peters, 2018).

El presente texto parte de estas dos últimas contribuciones para contestar la pregunta de ¿cuál es, en la actualidad, la contribución del diseño de políticas públicas en la teoría y en la práctica? Para contestar esta pregunta, presentamos el diseño de políticas en una perspectiva histórica y alertamos sobre el riesgo de estiramiento conceptual inducido por la producción académica de las últimas cuatro décadas. En un segundo momento identificamos los elementos definitorios del diseño en tanto marco analítico, y ponemos de relieve los atributos del enfoque realista de diseño, es decir, haciendo hincapié en los conjuntos de actividades de puesta en agenda, formulación de estrategia, adopción de estilo de implementación, interacciones políticas y rendición de cuentas. En una tercera parte ofrecemos una solución a dos problemas metodológicos clave en el diseño: la definición de las observaciones empíricas esperadas y la interpretación de los datos a la luz del proceso causal teórico definido anteriormente. En la conclusión, arriesgamos algunas sugerencias para el desarrollo del diseño de políticas en América Latina y el Caribe.

2. El oscuro objeto del diseño

2.1 *Las etapas del desarrollo teórico*³¹

El diseño de políticas como es conocido y practicado en la actualidad es un resultado de la evolución en las demandas y problemas encarados por los gobiernos y los cambios institucionales adoptados por estos para

³¹ Una versión extendida de esta sección fue publicada por Rodrigues (2019).

atenderlos (Pierre & Peters, 2000). La creciente diversidad, complejidad y dinamismo de la acción pública han hecho al diseño de políticas más necesario y difícil (Bobrow, 2006, p. 75), pero en realidad desde su origen como disciplina el estudio de las políticas ha supuesto una cuestión de diseño. El modo en que esta cuestión ha sido abordada teóricamente ha variado en el tiempo.

El primer momento del diseño se inició con la propuesta original de las ciencias de políticas y culminó en la década de 1980. Estuvo marcado por la exploración rudimentaria de los supuestos meta-teóricos implicados por una perspectiva de diseño. En esta etapa, este énfasis no gozó de un estatus independiente, sino que estuvo integrado de manera implícita en los esfuerzos por dotar a las ciencias de políticas de capacidades para comprender la complejidad y diversidad contextual de la acción pública y crear conocimiento útil a la toma de decisiones.

La vocación de diseño en los estudios de políticas y administración pública precedió a su teorización explícita (Simon, 1996; Howlett, 2011; Peters & Rava, 2017; Peters, 2018). Esta fase prototeórica se caracterizó por tres rasgos principales. Primero, en su planteamiento original las ciencias de políticas se erigieron sobre tres supuestos propios de una disciplina de diseño. Para Lasswell (1992, p. 110) estas ciencias debían ser sensibles a las variaciones entre contextos, reconocer la compleja trama de factores que inciden sobre la efectividad gubernamental y ofrecer aportes útiles a la comprensión y resolución de problemas colectivos en un horizonte de perfeccionamiento de la democracia. Esto contrasta con la concepción científica predominante, basada en la universalidad del conocimiento, modelización de la realidad y neutralidad valorativa.

Segundo, las inquietudes vinculadas al diseño se expresaron de manera implícita y tuvieron una relevancia secundaria. Durante las décadas de 1960 y 1970 predominó la oposición entre enfoques racionalistas e incrementalistas, causante de una pobre comunicación entre la teoría «científica» y la práctica «política» de las políticas (Torgerson, 1986). También fue muy influyente el enfoque heurístico del ciclo de políticas, que buscaba reducir la complejidad segmentando el proceso y creando una imagen de orden y linealidad (Jones, 1984). Tercero, y como consecuencia de esto, las discusiones sobre diseño se expresaron lenta y subordinadamente como derivación del interés en los instrumentos de gobierno y las técnicas de

planificación pública (Dahl & Lindblom, 1963). Solo adquirieron un estatus más definido en la medida en que el énfasis en la implementación mostró sus limitaciones.

La segunda etapa (1984-2011) se caracterizó por la proliferación de proposiciones teóricas divergentes sobre el diseño en tanto objeto explícito de investigación. Esta temprana pero persistente escisión sedimentó la existencia de cuatro aproximaciones principales. Estas son comparables entre sí por sus distintos posicionamientos respecto a los fundamentos meta-teóricos y componentes teóricos del diseño.

Linder y Peters (1984) elevaron la ambición del diseño al presentarlo como una salida teórica al agotamiento del ciclo de políticas. En lugar de acudir a las teorías generales de las ciencias sociales como guías para analizar y elaborar políticas, estos autores abogaron por dar un giro al diseño, elaborando teorías específicas acerca de la sustancia y el proceso de las políticas. Estas proposiciones, al emanciparse de la sujeción a un paradigma teórico-ideológico particular, servirían para dar una cuenta más completa de la complejidad del mundo social y capturar de manera más analítica sus interdependencias y contingencias (Linder & Peters, 1984, p. 237-240).

Este llamado fue acogido con receptividad en la comunidad de políticas. Sin embargo, más que converger en un cuerpo sistemático de proposiciones, conectadas entre sí por un lenguaje meta-teórico común (Ostrom, 2010, p. 28), el diseño se conformó progresivamente en torno a distintas propuestas teóricas, amparadas en distintas interpretaciones y aplicaciones del lenguaje causal, instrumental y normativo compartido.

La primera aproximación deriva de los trabajos elaborados por Linder y Peters (1984; 1987; 1988; 1989; 1990; 1991; 1998) y Peters (2005a; 2005b; 2005c) a lo largo de varias décadas. En esta lógica institucional, el diseño consiste en un meta-enfoque que ofrece guías para articular valores, modelos de causalidad y estrategias de selección de instrumentos con el fin de producir mejores decisiones (Linder & Peters, 1987, p. 468; 1988, p. 743). Ocurre en un espacio multidimensional, no es reductible a un ejercicio de formulación de alternativas, selección de instrumentos o implementación de intervenciones, ni tampoco equivale al mero razonamiento instrumental (Linder y Peters, 1988, pp. 743-744).

La segunda perspectiva participa del llamado giro argumentativo (Hoppe, 1999). El enfoque en la problematización y la reflexividad son sus

principios fundamentales (Hoppe, 2011). Parte de los esfuerzos (Bobrow & Dryzek, 1987; Dryzek & Ripley, 1988; Bobrow, 2006) se ha orientado por el principio reflexivo, mientras otra parte (Hoppe, van de Graaf & van Dijk, 1987; Hisschemöller & Hoppe, 1995; Colebatch, 2010; Hoppe, 2010) se ha dirigido a analizar las lógicas y procesos de estructuración de los problemas públicos. Aborda el diseño como un ejercicio de construcción y deliberación entre narrativas que, al crear políticamente problemas y asociarlos a ciertas soluciones, dan sentido y legitiman la acción pública. Estos procesos pueden conducir a la restricción de argumentos y exclusión de participantes o, por el contrario, pueden generar lógicas comunicativas democráticas y emancipatorias (Hisschemöller & Hoppe, 1995).

La tercera escuela de diseño parte del supuesto constructivista de que las interpretaciones del mundo producen realidades sociales (Schneider & Sidney, 2009, p. 106). Las políticas son definidas como mecanismos de acción pública que integran determinadas construcciones sociales del problema, el conocimiento y los destinatarios, de acuerdo con las cuales asignan de manera vinculante valores y cargas (Schneider & Ingram, 1997, p. 2). Su mayor interés está en los efectos políticos del diseño, particularmente en el modo en que ciertos diseños se revierten en mejoras o deterioros de la institucionalidad y convivencia democrática (Ingram, deLeon & Schneider, 2016).

La cuarta escuela replantea el diseño en clave estrictamente instrumental. Frente al desplazamiento del diseño por los estudios sobre gobernanza y ante la insuficiencia de estos análisis para dar cuenta de la multiplicidad de dinámicas y factores intervinientes en los procesos de políticas, este llamado «nuevo» diseño se propone incorporar tres innovaciones: el análisis de la dimensión procedimental de las herramientas; un enfoque en los mix de políticas y un modelo micro de calibración instrumental (Howlett, 2011: 53; Howlett & Lejano 2013, p. 365). Su noción de diseño alude a la selección funcional de instrumentos y su óptima calibración en función de lograr políticas más efectivas (Howlett, 2011).

La fase que inicia en 2012 puede ser catalogada como una etapa de consolidación del diseño. A diferencia del período previo, cuyo rasgo distintivo fue el desarrollo cualitativo de teorías alternativas de alcance circunscrito, en los últimos años se ha registrado un crecimiento considerable del número de publicaciones académicas. Animado por este interés

creciente, hay progresos en la desagregación y precisión de los planteamientos conceptuales y teóricos, la puesta en cuestión de las diferencias ontológicas y metodológicas y la intensificación de los intercambios con marcos, enfoques y perspectivas diferentes.

Esta etapa ha estado marcada por la multiplicación de publicaciones y la expansión del andamiaje institucional de soporte a lo que ahora empieza a perfilarse más nítidamente como una comunidad de diseño de políticas. Destacan el lanzamiento de nuevas publicaciones de alto nivel, incluyendo revistas como *Annual Review of Policy Design* y *Policy Design and Practice*, libros como *Policy Problems and Policy Design (2018)* y manuales como el *Routledge Handbook of Policy Design (2018)* y el *Research Handbook of Policy Design (2022)*. También la mayor atención al diseño en revistas de alto impacto (ediciones temáticas de *Policy Sciences* y *Public Administration and Development*), el posicionamiento en asociaciones y eventos académicos (como los talleres y conferencias de la *International Public Policy Association*) y la creación de instancias orientadas a la divulgación y asesoría (*Policy Design Lab* y decenas de laboratorios multisectoriales a nivel nacional y local).

Esta intensificación del debate sobre diseño ha estado caracterizada por varias tendencias. En lugar de una proliferación de teorías alternativas, los cuatro enfoques previamente presentados han tendido a arraigarse al abordar cuestiones de investigación afines a su agenda principal. Esto se ha reflejado en la desagregación de sus proposiciones teóricas y su progresiva apertura al diálogo y retroalimentación con otras perspectivas y enfoques de análisis, dentro y fuera de los estudios de políticas. La consolidación de las demarcaciones teóricas se ha afirmado también gracias a una reflexión inédita sobre sus divergentes raíces ontológicas y posicionamientos metodológicos (Fontaine, Medrano & Narváez, 2020).

Primero, la noción del diseño como instrumentación ha ganado notoriedad (Howlett, 2014). Al dar mayor énfasis a la complejidad y observar de manera más analítica la interacción entre instituciones y diseño de políticas, estos autores han profundizado en las connotaciones e implicaciones más precisas de una perspectiva de diseño. En particular, han analizado de manera más sofisticada la dimensión espacial y temporal del diseño e incorporado el estudio de las capacidades estatales requeridas para producir buenos diseños.

Segundo, del seno de la concepción institucional del diseño ha surgido una crítica más explícita a la perspectiva instrumental debido a su abordaje del diseño como ejercicio estrecho, retrospectivo, puntual y discreto (Peters & Rava, 2017, p. 12-14). En contraste, se apela a nociones más abstractas y ambiciosas del diseño y la política (Nelson & Stolterman, 2003; Carlsson, 2004). Por un lado, el diseño es concebido como una forma alternativa de actividad humana, diferente a las artes y las ciencias. Más que un método o protocolo, el diseño expresa una cultura particularmente útil para lidiar con la complejidad, ambigüedad e indeterminación de los problemas. Por el otro, la política pública es vista como un mecanismo multidimensional que, más que reproducir y equilibrar determinadas formas de gobernanza, produce cambios de carácter sistémico.

Tercero, la gobernanza reflexiva de problemas se ha renovado como crítica a la noción de diseño como una empresa racional y lineal, orientada por una narrativa política de control gubernamental y modelos científicos formales (Turnbull, 2018). Estos autores constatan la existencia de una contradicción entre la narrativa oficial del diseño como un ejercicio basado en conocimiento experto y dirigido por la élite estatal, y la realidad de procesos continuos y ambiguos, en los que se expresan múltiples formas de conocimiento e intervienen de manera desordenada y episódica varios participantes (Colebatch, 2018, pp. 366-372). El diseño «oficial» no sería así más que un dispositivo discursivo utilizado para ocultar y dar legitimidad al juego interactivo, conflictivo e incierto, que ocurre en la práctica en los procesos de políticas.

La perspectiva del diseño como vector de representaciones socialmente construidas ha ganado particular relevancia tras ser incorporada en el texto editado por Sabatier (2007) sobre teorías de políticas. Sin embargo, en tanto el énfasis se ha colocado crecientemente en la noción de construcción social y su vinculación con la persistencia o el cambio de políticas, es posible discutir la conveniencia de seguir ubicando este enfoque en el marco de las teorías de diseño. Independientemente de esto, es innegable su vitalidad (Pierce et al., 2014). Por un lado, más que una sola construcción social hegemónica, se constata que en muchos casos conviven varias imágenes en competencia.

También se han identificado varios detonantes del cambio de los diseños, incluyendo la organización y movilización social de las poblaciones

objetivo y los efectos no anticipados de las políticas (Schneider, Ingram & deLeon, 2014, p. 21). A partir del argumento de que los marcos de políticas establecidos tratan insuficiente e inadecuadamente el impacto político de las políticas, estos autores observan los modos en que las políticas pueden alimentar la polarización y el conflicto entre grupos de la sociedad. Estas consecuencias políticas se han vuelto más acuciantes a nivel global dada la creciente desconfianza hacia las instituciones políticas y el ascenso de liderazgos populistas (Bauer et al., 2021).

2.2 El riesgo de estiramiento conceptual³²

A diferencia de otros desarrollos dentro del campo de estudios de políticas públicas, el diseño ha evolucionado a través de múltiples enfoques. Estos, a pesar de adoptar la misma denominación, presentan ideas, conceptos y procedimientos de investigación diferentes. Es esta una de las principales razones que han contribuido a que el término sea polisémico y, en consecuencia, se dificulte su comprensión y utilidad. Teniendo estas dificultades en mente, ¿cómo ordenar el conocimiento existente sobre el diseño de políticas, de manera que sea útil para la práctica de las políticas y para la investigación? Aquí consideramos que explicar los significados con los que la literatura maneja el término puede ser un buen punto de partida. Estos significados son: actividad, teoría y marco analítico. A partir de la delimitación se intentará explicar las implicaciones y alcances de utilizar el término “diseño de políticas” de una u otra manera.

El estado del arte de la literatura sobre el diseño de políticas públicas evidencia que los investigadores que han promovido históricamente la discusión (ver Dryzek. 1983; Ingraham 1987; deLeon. 1988; Howlett. 2011; Weimer. 2015; Clarke & Craft, 2018), no asumen la delimitación conceptual propuesta y, generalmente, hacen un uso indistinto e intercambiable del término. Sin embargo, al revisar con detenimiento sus trabajos, se pueden diferenciar tres niveles de abstracción: micro, meso y macro. A nivel micro el diseño es utilizado en el sentido de una actividad tecnocrática o como un proceso creativo. A nivel meso, el diseño es tratado como una

³² Una versión extendida de esta sección fue publicada por Hernández-Luis (2019).

teoría capaz de reflejar y predecir fenómenos de las políticas públicas. Y, a nivel macro, el diseño se presenta como un dispositivo metateórico con capacidad de generar o construir explicaciones, proposiciones o teorías que le permitan al investigador entender la realidad de las políticas.

La primera acepción del diseño de políticas remite a una “actividad” encaminada a la resolución de problemas (Howlett, 2019). El diseño, así, consiste en trazar un curso de acción destinado a cambiar una situación existente por una mejor (Dryzek, 1983). Ello puede lograrse de dos maneras radicalmente diferentes: la primera es como una actividad esencialmente creativa e innovadora (Weimer, 1992; Considine, Alexander & Lewis, 2013); y, la segunda, como un proceso esencialmente tecnocrático (Howlett & Mukherjee, 2014). De ambas formas, el diseño implica una actividad profesional de anticipación del futuro, pero, pensarlo desde una u otra posición tiene diferentes implicaciones.

La noción del diseño como una actividad creativa nace de la crítica al racionalismo dentro de las ciencias políticas, en específico, de la subestimación en la comprensión de los diferentes procesos de gobierno (Considine, Alexander & Lewis, 2013). La crítica señaló la imposibilidad de explicar y predecir la toma de decisión mediante algoritmos, por más complejos que estos fueran (Alexander, 1982). Al contrario, se defendió que el diseño, al incorporar estrategias para resolver problemas de la sociedad, es más similar al arte que a una ciencia. Desde esta posición, el trabajo del diseñador es inventar, crear y afinar bocetos imaginativos que puedan contribuir a resolver problemas públicos. Trabajo que se entiende como un proceso abierto de indagación y propuesta, en donde el diseñador despliega todas sus habilidades para “pensar fuera de la caja”.

Por otra parte, la idea del diseño de política como actividad tecnocrática es diferente al diseño como actividad creativa (May, 2012). En esta otra comprensión de la actividad, el proceso de diseño es un problema de recuperación, recopilación, selección y ajuste entre la información y el conocimiento (Busseti & Dente, 2018). Las investigaciones que abordan el tema desde esta perspectiva han impactado significativamente en el estado del conocimiento, sobre todo en la última década. Por ello es común encontrar múltiples publicaciones sobre diseño de políticas que erróneamente restringen el concepto a la actividad de elegir instrumentos de políticas.

La segunda acepción del término se refiere al diseño de políticas como teoría. Al plantearse de esta manera, se entiende que el diseño de políticas es un conjunto de proposiciones que tiene diferentes funciones, entre ellas: explicar y posiblemente predecir una realidad dada, explicar la variación entre unidades conceptuales y la similitud en los patrones y, finalmente, generalizar (Dunlop & Radaelli, 2018; Stanley, 2012). En otras palabras, las teorías del diseño de políticas les permiten a los investigadores realizar diagnósticos sobre los fenómenos, explicar sus procesos y predecir los resultados.

Un ejemplo de este tipo de uso es la teoría de la construcción social de los grupos meta. Esta teoría se distingue por la centralidad que le otorga a la democracia como valor de las políticas públicas (Schneider & Ingram, 1997). La propuesta parte de dos preocupaciones: que los diseños de políticas han sido responsables de la crisis de la democracia y que las investigaciones no han sido capaces de explicar por qué se crean ciertos diseños y cuáles son sus consecuencias. El diseño de políticas así, es el proceso a través del cual se produce el contenido de la política (Schneider & Ingram, 1993; 1997; 2005). En este caso, no solo el contenido racional en términos de objetivos, sino también los sesgos cognitivos y los atributos que rompen el vínculo entre política pública y principios democráticos (Schneider, 2012). El aporte más notable de esta teoría es la clasificación de los tipos de diseño según la construcción social de grupos meta. Esta teoría plantea que existe una relación regular entre ciertas formas de entregar las políticas y la clasificación de las poblaciones a las cuáles están dirigidas ese tipo de intervención estatal. Es en este sentido que se critica a las políticas públicas como dispositivos que generan discriminación y profundizan la desigualdad entre sectores de la sociedad.

En cambio, desde una posición más cercana a la práctica de la administración pública, la teoría del diseño de políticas públicas como instrumentación, ha buscado en los últimos años desarrollar plantillas de intervención de políticas con utilidad universal. Es así que el interés ha recaído en asociar distintos modos de gobernanza con diferentes combinaciones de preferencias instrumentales (Howlett, 2011: 128). De esta manera se ha intentado simplificar la complejidad inherente al contexto, tratándolo como un elemento controlable y predecible. En el núcleo de la propuesta se encuentra el entendimiento del carácter multinivel y relacionado

causalmente de las políticas: Macro (arreglos de gobernanza) → Meso (lógicas del régimen de políticas) → Micro (instrumento técnico y calibraciones) (Howlett, 2009). Y es quizás por esta forma de presentación aritmética que la teoría ha resultado muy atractiva para diseñadores e investigadores. La idea de que el ejercicio de diseño pueda ser guiado y evaluado a partir de la identificación de un modo de gobernanza y su correspondiente cartera de instrumentos, aunque quizás demasiado optimista, suena prometedor para simplificar y resolver muchos problemas de la acción pública.

La tercera acepción del diseño de políticas públicas es el de marco analítico. Esta comprensión remite a la idea de un dispositivo meta-teórico con la función de proporcionar un lenguaje útil para explicar relaciones en diversos niveles y escalas. Además, el dispositivo debe posibilitar la discusión, comparación y construcción de teorías (Ostrom, 2014; Bobrow & Dryzek, 1987). Por ello, al evaluar su utilidad, la atención no debe prestarse tanto a su capacidad para reflejar la realidad, sino a su capacidad para generar o construir explicaciones, proposiciones o teorías que nos permitan entender esa realidad (Dunlop & Radaelli, 2018; Stanley, 2012).

Entre los trabajos recientes que invitan a pensar al diseño como marco analítico, está la propuesta de del “diseño completo” (Peters, 2018). Este trabajo es la actualización de una serie de artículos publicados en los años 1980, que tenían la intención de presentar herramientas teóricas para abordar la complejidad del mundo de las políticas públicas de una manera más comprensiva (Linder & Peters, 1984; 1987; 1988; 1989). Los planteamientos centrales de este marco realizaron un llamado a prestar más atención a las diferentes actividades del proceso de políticas. Para lograr ese objetivo, la propuesta planteó que en los diseños de políticas interactúan cuatro dimensiones que requieren una adecuada comprensión: causalidad, instrumentación, evaluación e intervención.

Respecto al elemento de causalidad, se establece que uno de los requisitos básicos del diseño de políticas es contar con teorías de la causalidad relacionadas a la definición del problema (Linder & Peters 1987), lo que permite asociar ciertos resultados en la sociedad –o problemas públicos– con ciertos estados iniciales (Linder & Peters 1984). En cuanto a la instrumentación, la propuesta remite al trabajo de clasificación de los instrumentos de política o recursos del Estado (Hood, 1986) y a los distintos estilos mediante los cuales los diseñadores realizaban la elección:

instrumental, procedimental, contingente y constitutivo (Linder & Peters, 1988). La evaluación, por su parte, se refiere al ejercicio de mapear los resultados del proceso de políticas en un conjunto de premisas normativas sobre política y sociedad; por lo que es más un llamado a explicitar los valores sobre los que se basan las políticas y, consecuentemente, por los cuales los resultados de política deben ser evaluados, que lo que se entiende comúnmente como evaluación *ex post*. Finalmente, la intervención es lo que permite analizar las estructuras de implementación, lo que implica, el análisis del proceso de diseño institucional en un contexto que está siempre limitado por intereses creados, prácticas pasadas y legados de diseños anteriores.

Pensar el diseño de políticas como un marco analítico responde a la búsqueda de explicaciones con un alto nivel de rigurosidad, consistencia interna y, sobre todo, cercanas a la realidad de las políticas públicas en la práctica. En ese sentido, y a pesar de que aún se requieren muchas investigaciones sobre la utilidad del marco, es posible proyectar una agenda de investigación vital y progresiva. Por ello, en la próxima sección ampliaremos nuestra comprensión sobre el futuro de estas investigaciones.

3. Innovar sin divagar

3.1 *Hacia un marco de análisis unificado*³³

Un marco analítico tiene ante todo el propósito heurístico de organizar la investigación diagnóstica y prescriptiva, aportando un conjunto de variables y factores para el análisis. Sus elementos constitutivos ayudan al analista a generar las preguntas que deben ser abordadas, proporcionando un lenguaje meta-teórico necesario para la formulación de cualquier teoría relevante y su comparación (Ostrom, 2005, p. 28). La correspondencia entre las preguntas de investigación y el conjunto de entidades dignas de atención, justificarán la elección del marco, integrando definiciones con significados comunes, métodos, reglas de evidencia e inferencias aplicables a una variedad de contextos y problemas (Bobrow & Dryzek, 1987; Ostrom, 2005; Dunlop & Radaelli, 2018; Stanley, 2012; Howlett et al., 2015).

³³ Una versión extendida de esta sección fue publicada por Milán (2019).

Uno de los aspectos de vital consideración al interior de un marco analítico se haya en las bases de su aparato conceptual. La transición lógica entre el sentido metafórico del objeto de estudio hacia su conceptualización, constituyen elementos vertebrales para la definición y ubicación de variables o entidades, develando sus relaciones posibles, las que presumiblemente representan un conjunto dado de fenómenos (Sabatier, 2007).

Como se ha abordado en secciones previas de este capítulo, el diseño ha acogido una diversidad notable de teorías, enfoques y perspectivas sobre el proceso de las políticas. Ello le convierte en un dispositivo meta-teórico que permite brindar un marco general integrador para la comprensión de los problemas públicos y los resultados derivados de las intervenciones de los actores orientadas a su resolución. La lógica integradora del diseño fue especialmente visible en los estudios seminales del campo durante la década de los ochentas (Linder & Peters, 1984; 1987; 1989, 1990). Las nociones originarias sobre su definición se remontan a las metáforas y analogías con los dibujos arquitectónicos y de ingeniería, es decir los productos de la ciencia del diseño (Alexander, 1982; Ingram & Schneider, 1997; Bobrow, 2006; Peters, 2018). En función de ello, la tarea de analistas y diseñadores converge en la aspiración común de identificar, combinar y modelar soluciones óptimas que provean mejores políticas. Esta noción básica, se asienta en el reconocimiento de la relación entre fines y medios para diferentes tipos y niveles de problemas que requieren de la asignación efectiva de recursos materiales o simbólicos. (Alexander, 1982; Linder & Peters, 1988; Bobrow, 2006).

Las soluciones que se proyectan a través de la intervención pública deben pasar necesariamente por la definición de los problemas que se requiere enfrentar y la comprensión de sus causas. A pesar de ello, las lógicas contraintuitivas que anteponen una batería de soluciones a la definición misma de los problemas han tenido un espacio importante en las teorías sobre las políticas públicas, a riesgo de implementar decisiones erradas o cuanto menos sub óptimas (Peters, 2005; 2018). La comprensión fundamental de las causas y las dinámicas a través de las cuales emergen las problemáticas que se tornan relevantes para la política (*politics*) y la intervención del gobierno (*policy*), constituyen el núcleo duro de los enfoques de diseño. Su estructuración se torna relevante a los efectos de considerar modelos alternativos de causalidad que motivarán elecciones diferenciales sobre los marcos de actuación de los sujetos. En este sentido, una

política efectiva consistirá no solo en proveer soluciones paliativas a los efectos derivados de los problemas, sino a promover intervenciones sistémicas que en la medida de lo posible incidan sobre las causas de origen.

Por otro lado, la emergencia de problemas complicados, complejos o súper-complejos pone a prueba las promesas de la estructuración, que en la actualidad comienza a ser vista con cierto escepticismo (Peters, 2018). Dicha complejidad implica lidiar con una mayor cantidad y variedad de definiciones, elementos, interacciones y explicaciones causales en competencia, que agregan retos y desafíos adicionales. (Dryzek, 1983; Ingraham, 1987; Peters, 2005; 2018).

Las reflexiones planteadas hasta este punto se centran en retomar parte de los elementos del núcleo duro de un marco analítico (sentido metafórico, analogías y arquitectura conceptual) sobre los cuales existen relativos acuerdos que contribuyen al establecimiento de definiciones y teorías de diferente alcance y contenido. Desde una dimensión genérica y normativa, existen consensos sobre el rol del diseño en la comprensión de los problemas públicos y las estrategias para ofrecer alternativas creativas de solución que minimicen los niveles de complejidad e incertidumbre. La producción de resultados efectivos y eficientes está atendida a los valores de los actores, la manipulación de los recursos disponibles y al contexto donde se produce la toma de decisiones (Peters, 2018, p. 5; Bobrow & Dryzek, 1987, p. 19; Ingram & Schneider, 1997, p. 2; Howlett, 2011, p. 3).

A nivel de enfoques teórico causales y sus diferentes modelos se produce un parteaguas sobre cómo los elementos de diseño interactúan, produciendo diferentes perspectivas inconmensurables entre sí. La notoria diversidad de enfoques teóricos y métodos están anclados a la irresoluble cuestión de las maneras en que académicos e investigadores perciben su relación con el objeto de estudio y a la forma en que es producido el conocimiento científico (Jackson, 2016; Sayer, 1992; Fontaine et al., 2019).

En cada enfoque teórico se expresan configuraciones vinculadas con el posicionamiento ontológico científico y filosófico que deriva en la adscripción a una metodología particular. Las dicotomías entre monismo/dualismo y fenomenalismo/transfactualismo (Ver Jackson, 2016, p. 41), se manifiestan a través de la manera en que los autores conciben al diseño como un producto de fuerzas causales, fenómenos, configuraciones multifactoriales o recursos discursivos. A pesar de que los significados

atribuibles al diseño están determinados en gran medida por los valores e ideas de los actores, la perspectiva dualista parte de la existencia de un contexto material que es independiente de ello.

Por otra parte, el proceso de las políticas puede ser percibido, como la construcción social resultante de los imaginarios, símbolos y creencias de los sujetos y de sus marcos cognitivos y experienciales. En dicha perspectiva, el contexto no representa un esquema que restringe las posibilidades de elección, sino que es el resultado mismo de la acción reflexiva y transformadora de los sujetos sobre las realidades sociales. Estas divergencias se expresan también a través de las concepciones sobre la naturaleza de los objetos que interesan a la producción de conocimiento científico y las posibilidades de observarlos directamente o de detectarlos a través del rastreo de sus efectos.

De las alineaciones derivadas de la ontología, emanan cuatro diferentes compromisos metodológicos que devienen en maneras más o menos sistemáticas de abordar los métodos, técnicas y preguntas de investigación (Vid. Jackson, 2016, p. 41). Ello es relevante para el diseño, en la medida en que su núcleo de sentido o las interrogantes analíticas son continuamente desplazadas por las estrategias de los investigadores. En pocas palabras, no todos poseen similares nociones sobre el objeto (diseño), ni todos asumen similares prácticas analíticas (producción de conocimiento sobre el diseño). Una tipología de alineación ontológica-metodológica en los modelos de diseño es propuesta por Fontaine et al. (2019). Desde la aproximación de los autores a la complejidad que implica encontrar los puntos de contacto entre cada enfoque teórico y los supuestos ontológicos subyacentes, se identifican elementos de caracterización que asocian a los modelos de instrumentación, institucionalización, interpretación y emancipación con las metodologías neopositivistas, realistas, analicistas y reflexivistas, respectivamente (Fontaine et al., 2019, p. 24). En cada uno de estos abordajes metodológicos existen concepciones diferenciales en cuanto a definición, alcance y priorización de la problemática causal y sus implicaciones para las políticas públicas.

Asumir el diseño de políticas como marco analítico unificado, implica, ante todo, trascender las concepciones cíclicas de la intervención pública para promover una comprensión causal de las actividades que se desarrollan como parte del proceso político y de gobierno. Ello supone, privilegiar una visión sistemática, contextualizada e incluyente, que integre diferentes aproximaciones sobre el rol de los actores y sus ideas, los

instrumentos y el contexto. Cada uno de estos factores conducen a materializar los análisis sobre un proceso vivo en constante transformación, no exento de complejidades y contradicciones.

Varios desafíos pudieran ser señalados para referir las problemáticas enfrentadas en la unificación del marco. En primer orden, las disonancias críticas al interior de las perspectivas parten de la generación de aportes teóricos parciales, los cuales son disputados en la medida en que se producen tendencias monopolizadoras o hegemónicas sobre la producción de conocimiento. En segundo orden, los discursos hegemónicos que articulan la discusión más reciente otorgan mayor relevancia a algunos temas en relación con otros –particularmente en términos de instrumentación–, generando una simplificación que desvirtúa las concepciones originarias sobre la que se asienta el diseño (Peters, 2018; Colebatch, 2017; Buseti & Dente, 2018). La profusa producción académica de las últimas décadas no parece obedecer a una estrategia conducente a solidificar los basamentos teóricos-conceptuales, ni a evidenciar las posibles fortalezas del diseño frente a los marcos de duelo tradicionales. Lejos de esto continúa lidiando con la esfera de sus propias contradicciones internas. (Howlett, 2014; Howlett et al. 2015). A pesar de ello, la variedad teórica del diseño genera oportunidades para un abordaje integral, plural y enriquecedor de las complejas condiciones en que se desarrolla la intervención pública y sus oportunidades de mejora. La posibilidad de cumplimiento de estas aspiraciones estriba en la clarificación inicial de las posturas y compromisos metodológicos de los que parten los investigadores.

3.2 Un enfoque realista crítico³⁴

Las teorías realistas del diseño de políticas se basan en evidencias sobre el mecanismo causal que explica la relación entre un detonante D (la puesta en agenda de un problema de política) y un resultado R (el resultado de la política pública en cuanto al problema atendido). El realismo crítico apunta a la formulación y comprobación de teorías de alcance medio, por lo cual produce explicaciones orientadas por casos. Procede mediante el análisis

³⁴ Una versión extendida de esta sección fue publicada por Fontaine (2019).

trans factual de datos no observables pero detectables, que son incluidos en patrones contingentes o contextuales de causalidad. Al alinear sus métodos con esta metodología, uno realiza comparaciones guiadas por casos concebidas como experimentos naturales para dilucidar los poderes causales (Jackson, 2016, p. 56), lo cual resulta consistente con una lógica determinística de la causalidad. Por lo tanto, los realistas son más convincentes cuando realizan comparaciones de pocos casos (N pequeña) y estudios a profundidad de casos típicos o influyentes. En ausencia de un laboratorio, la combinación del análisis cualitativo comparado de conjuntos difusos (*fuzzy-set QCA*) (Rihoux *et al.*, 2011) y de la reconstitución de procesos (*process tracing*) (Schneider & Rohlfing, 2013; Beach, 2018) pueden servir a eliminar factores no-explicativos e identificar combinaciones de factores causales (mecanismos) que explican resultados particulares (Beach & Pedersen, 2016a).

Los mecanismos causales están en el centro de la reconstitución de procesos, que de otro modo consistiría en un ejercicio descriptivo para dar cuenta o construir una narrativa sobre una serie de eventos (Beach, 2016). Sin embargo, su significado varía de una metodología a otra. En una acepción realista, un mecanismo causal es un conjunto de “observaciones del proceso causal” (George & Bennett, 2005), una caja negra que contiene observaciones empíricas esperadas que requieren ser convertidas en evidencias (Bennett & Checkel, 2015; Bennett, 2015). Por lo tanto, “abrir la caja negra” consiste en revelar la estructura, la jerarquía y la secuencia de un mecanismo causal (Hedström & Ylikoski, 2010). En cambio, en una acepción neo-positivista, un mecanismo causal es un conjunto de “variables intervinientes” (King *et al.*, 1994), una caja negra que permanece no-estructurada y dentro de la cual no hay a priori jerarquía. Por lo tanto, “abrir la caja negra” a través de la reconstitución de procesos consiste en probar una teoría basada en un modelo estadístico, explicando cómo funcionan los engranajes y las ruedas en un caso típico, o cómo un factor disruptivo funciona en un caso desviado (Falleti & Lynch, 2009; Brady *et al.*, 2010).

Una concepción neo-positivista de los mecanismos causales tiene mucha relevancia para explicar los cambios en las preferencias y elecciones individuales, pero es de un alcance limitado para explicar los conjuntos de actividades que llevan al diseño de políticas públicas. En particular, separar un mecanismo de su contexto (Falleti & Lynch, 2009) tiene poco sentido para el diseño realista de políticas, dado que la reconstitución de procesos consiste

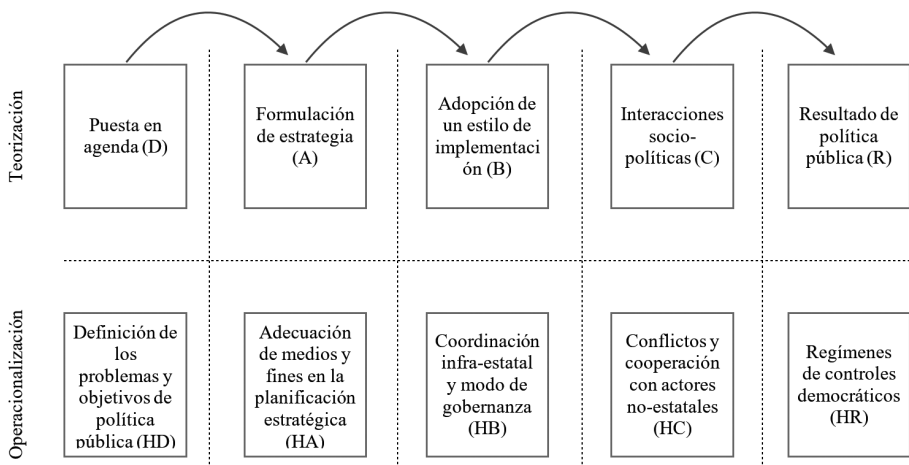
precisamente en integrar las entidades fragmentadas y el contexto en un solo proceso causal. No es ni un ejercicio descriptivo de cómo un mecanismo teórico debería funcionar *ceteris paribus*, ni un ejercicio prescriptivo para convertir un estudio de caso en un tipo ideal o un modelo. Se trata de explicar cómo un conjunto de entidades funciona en un contexto dado: cómo cada una y todas ellas interactúan con un contexto social o qué factores contextuales impiden que produzcan un efecto esperado (Astbury & Leeuw, 2010).

4. De mecanismos y otras evidencias

4.1 El diseño como proceso causal

El problema de la teorización de un mecanismo causal puede resumirse en los siguientes términos: creemos (con un cierto grado de confianza) que un evento desencadenó un proceso que conllevó a un resultado, pero no sabemos por qué. La figura 1 ilustra semejante proceso aplicado al diseño de políticas, en el cual la puesta en agenda de un problema (D) produce un resultado (R), mediante un mecanismo de tres entidades: la formulación de una nueva política (A), la definición de un estilo de implementación (B) y las interacciones socio-políticas (C).

Figura 1. El proceso teórico de diseño de políticas



Fuente: Adaptado de Fontaine (2020).

Para cada entidad, se operacionaliza la teoría mediante una hipótesis (H). En cuanto a la puesta en agenda, esta hipótesis (HD) remite a los niveles de abstracción de los problemas de políticas (paradigmático, estratégico y operacional) que orientan la adopción de los objetivos de políticas (a niveles macro, meso y micro). En lo que atañe a la formulación de estrategia, la hipótesis (HA) remite a la adecuación de los medios y fines en la planificación de acciones por el gobierno. La adopción de un estilo de implementación (HB) refiere a la combinación de un modo de coordinación infra-estatal (centralizada o descentralizada) con un modo de gobernanza democrática (vertical u horizontal). La hipótesis relativa a las interacciones socio-políticas (HC) abarca los conflictos y la cooperación con los actores no-estatales. Finalmente, para operacionalizar los resultados de la política se formula una hipótesis (HR) en torno a los regímenes de controles democráticos, en función del grado de participación y coerción de la sociedad sobre el gobierno.

El siguiente paso consiste en definir las observaciones empíricas esperadas, si es válido el mecanismo causal teorizado en la etapa anterior. Una observación empírica esperada se refiere al tipo de información necesaria para confirmar la hipótesis principal, de modo que el resultado sería negativo si no se hallara esta información o si se encontrara información al amparo de la hipótesis alterna. En el diseño realista de políticas, los instrumentos de información (I), regulación (R), tesoro (T) y organización (O) son tratados como evidencias de la existencia de una política (Hood, 1986). El razonamiento al amparo de esta idea es que cada tipo de instrumentos constituye una condición de tipo INUS –es decir es una parte insuficiente pero necesaria de un conjunto no-necesario pero suficiente de condiciones– para que una política se vuelva efectiva.

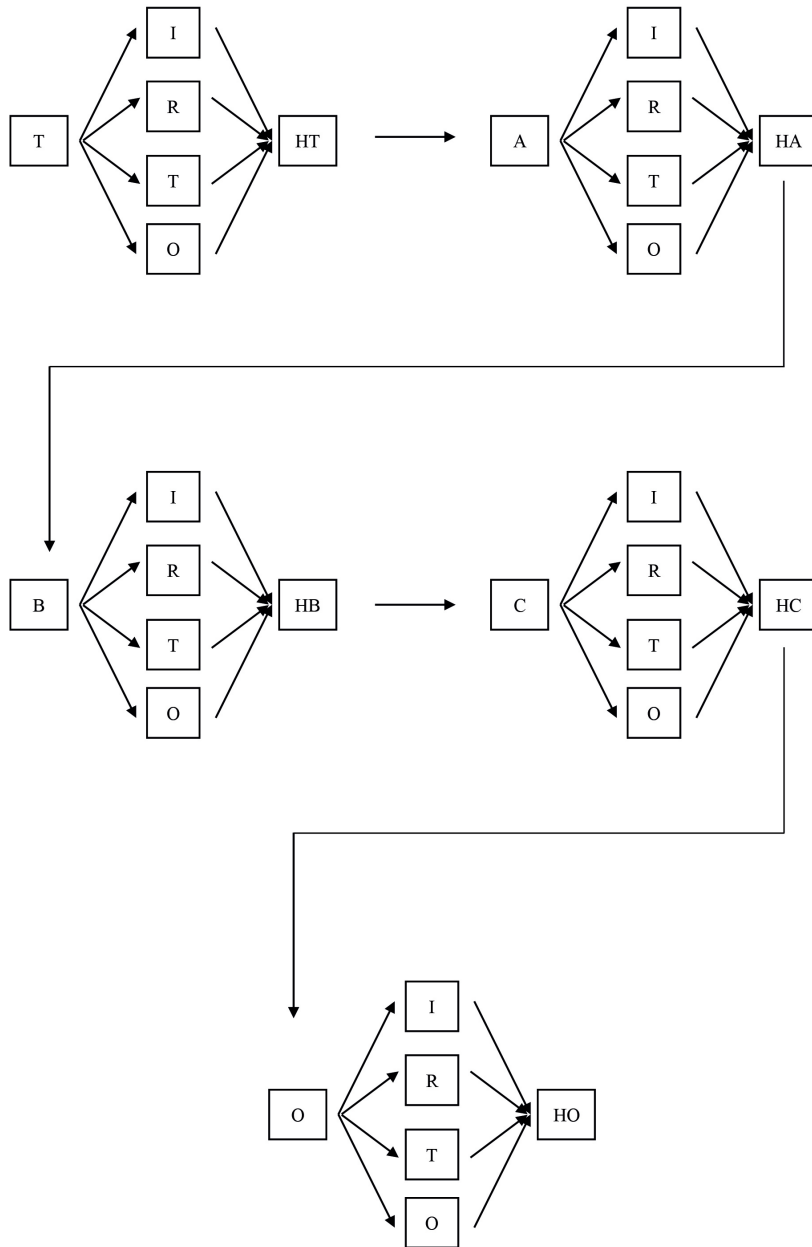
En este ejercicio, cabe distinguir la definición de las observaciones empíricas esperadas, dada la hipótesis h_n (o el diseño de tests empíricos), y la evaluación de la información levantada, dada la observación esperada en (o el valor probatorio de las evidencias). Esta distinción remite a la operacionalización de los tests empíricos (cuándo un test es positivo o negativo) y al valor probatorio de la información disponible (cuánta información es necesaria para determinar si un test es positivo o negativo). Por analogía, en una investigación criminal, las observaciones empíricas

esperadas son por ejemplo huellas digitales, imágenes, testimonios (etc.), que apuntan a una persona sospechosa; mientras que las evidencias son las informaciones que determinan el resultado de estos tests (cuántas huellas, imágenes y testimonios se encontraron, de qué calidad, etc.). Asimismo, en un examen médico, las observaciones empíricas esperadas son por ejemplo una temperatura alta, una frecuencia cardiaca alta, un exceso de glóbulos rojos en la sangre (etc.); mientras que las evidencias son las medidas que determinan el resultado de estos tests para el paciente (cuánta temperatura, cuán alta la presión arterial, qué concentración de glóbulos rojos, etc.).

En el protocolo descrito aquí, la comprobación de la validez o la revisión del mecanismo teórico y de las hipótesis correspondientes a cada entidad se basa en 5 series de 4 tests empíricos independientes. Teniendo cuenta en que los instrumentos son recursos del Estado (Hood, 1986, p. 115), la reconstitución del proceso causal que se despliegue en el diseño de una política pública se basa en la observación del comportamiento de estos instrumentos en su conjunto. En la práctica, se trata de responder la pregunta ¿cómo los moviliza el gobierno en cada actividad? Esta pregunta atañe no solamente a la racionalidad limitada de los actores involucrados en el diseño (gobierno, administración, poder legislativo, ciudadanía, empresas, etc.) sino también a la coherencia del mix de instrumentos (adecuación de medios y fines, consistencia entre medios) y, desde luego, a la parsimonia del diseño (eficiencia y eficacia en la resolución del problema puesto en agenda).

La figura 2 ilustra cómo se operacionaliza cada entidad a través de la combinación y movilización del mix de instrumentos.

Figura 2. Observaciones empíricas esperadas



Fuente: Adaptado de Fontaine (2020).

4.2 Formalización bayesiana

El último paso consiste en convertir las observaciones empíricas esperadas, en evidencias de la validez o invalidez de la hipótesis formulada inicialmente, lo cual requiere levantar información, organizarla y evaluarla a la luz de su valor probatorio. Una forma parsimoniosa de evaluar formalmente el valor probatorio de las observaciones empíricas esperadas y de la información recogida es calcular la confianza posterior en la hipótesis, dada la evidencia disponible $p(h/e)$, mediante el teorema de Bayes (Bennett 2010, 2015). Este valor depende simultáneamente del grado de certeza de un test [la probabilidad de encontrar la evidencia e , dada la hipótesis principal h , $p(e/h)$] y de su exclusividad [la probabilidad de encontrar la evidencia e , dada la hipótesis alternativa $\neg h$, $p(e/\neg h)$]³⁵.

La confianza previa $p(h)$ depende de los conocimientos previos que amparan h , los cuales pueden basarse en un experimento, un modelo formal basado en una regresión lineal estándar, los resultados de pruebas empíricas previas, o incluso una percepción subjetiva medida por encuestas de opinión. En ausencia de esta línea de base, un valor aleatorio de la confianza previa puede ser el de una moneda al aire, donde $p(h)=0.5$. Tras cada test empírico, se revisa la confianza previa en la validez de la hipótesis.

La confianza posterior se calcula de la siguiente manera:

$$p(h|e) = \frac{p(h)p(e|h)}{p(h)p(e|h)+p(\neg h)p(e|\neg h)} \quad \text{si el test es positivo}$$

$$p(h|\neg e) = \frac{p(h)p(\neg e|h)}{p(h)p(\neg e|h)+p(\neg h)p(\neg e|\neg h)} \quad \text{si el test es negativo}$$

donde h es la hipótesis, e es la evidencia, $\neg h$ es la hipótesis alternativa y $\neg e$ es la ausencia de evidencia de (o la presencia de evidencia contraria a) la hipótesis (adaptado de Bennett 2015).

³⁵ En medicina, la certeza (del inglés *certainty*) remite a la noción de “falso negativo” (por ejemplo, en un paciente asintomático), mientras que la exclusividad (del inglés *uniqueness*) remite a la noción de “falso positivo” (por ejemplo, en un paciente sano que presenta un síntoma de patología). Collier (2011) asimila certeza a necesidad, y exclusividad a suficiencia. Sin embargo, esta analogía es solo válida metafóricamente, puesto que la comprobación de causas necesarias y suficientes requiere una medición cuantitativa, que no proporciona el análisis de pocos casos o de un caso único.

La combinación de certeza y exclusividad define cuatro tipos de tests empíricos: “paja en el viento”, “pistola humeante”, “aro” y “doble decisivo” (Van Evera, 1997; Collier, 2011). Un test de paja en el viento no es muy cierto ni exclusivo. Al contrario, uno doble decisivo es a la vez muy cierto y exclusivo. Entre estos extremos, un test de pistola humeante no es muy cierto, pero es exclusivo, mientras que uno de aro es muy cierto pero no exclusivo. Esta tipología permite definir los valores teóricos de certeza $p(e/h)$ y exclusividad $p(e/\neg h)$ consistentes con una escala de valores de comprobación/contradicción de cada test, bajo cuatro condiciones.

Primero, si el test es positivo, los valores no pueden producir un resultado negativo pues un tests positivo implica que $p(h/e) \geq p(h)$. Segundo, el valor de certeza no puede ser nulo ni del 100%. Tercero, si la observación empírica esperada es consistente con la hipótesis, la probabilidad de que sea exclusiva no puede ser inferior a la confianza previa (en este caso 0.5), de modo que $p(e/\neg h) \leq 0.5$. Cuarto, los valores estadísticos de los resultados son consistentes con la tipología de alta/baja certeza y exclusividad/no-exclusividad. En otros términos, un test positivo de tipo “paja en el viento” no puede aumentar la confianza previa de una manera que sea superior a un resultado positivo de los otros tipos de tests. Al inverso, un test positivo de tipo “doble decisivo” no puede aumentar la confianza previa de una manera que sea inferior a los demás.

La tabla 1 presenta una simulación de resultados positivos y negativos de cada tipo de tests, basados en $p(h)=0.5$. Los tests de paja en el viento muestran los valores más bajos de comprobación (0.07) y de contradicción (-0.04). Por el contrario, los tests de doble decisivo muestran los valores más altos de comprobación (0.4) y de contradicción (-0.4). En un nivel intermedio, los tests de aro muestran un valor de comprobación más bajo que los tests de pistola humeante (0.25 vs 0.3) pero un valor de contradicción más alto (-0.38 vs -0.1).

Tabla 1. Formalización bayesiana de pruebas convencionales

Tipo de tests	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	$C_1 = p(h e) - p(h)$	$C_2 = p(h \neg e) - p(h)$
Paja en el viento	0,50	0,50	0,40	0,60	0,30	0,70	0,57	0,46	0,07	-0,04

Aro	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	-0,38
Pistola hu- mean- te	0,50	0,50	0,40	0,60	0,10	0,90	0,80	0,40	0,30	-0,10
Doble decisi- vo	0,50	0,50	0,90	0,10	0,10	0,90	0,90	0,10	0,40	-0,40

Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

En el diseño realista de políticas, los instrumentos de políticas públicas son tratados como tests de aro. La premisa es que, si existe una política, hay una alta probabilidad de encontrar huellas de ella en estos instrumentos, por lo que $p(e|h)=0.9$; pero existe también cierta probabilidad de encontrar estas huellas en ausencia de aquella política, por lo que $p(e|\neg h)=0.3$. Asimismo, si existe un instrumento de política, hay una alta probabilidad de encontrar datos sobre este [$p(e|h)=0.9$]; pero existe también cierta probabilidad de encontrar datos sobre este en ausencia de aquel instrumento [$p(e|\neg h)=0.3$].

Por último, cabe evitar cualquier sesgo estadístico debido a la realización de secuencias de tests de diferentes tipos (por ejemplo, realizar un test de tipo “aro” antes o después de uno de tipo “doble decisivo” afectaría el resultado final de la serie de pruebas). Ello implica realizar tests de aro para tratar cada observación empírica esperada (dado el mecanismo causal teorizado) y cada información levantada (dada la observación empírica esperada).

La tabla 2 presenta los resultados de las cinco configuraciones posibles en una serie de cuatro tests de aro. Con base en los valores de la tabla 1, la confianza posterior $p(h|e)$ varía entre 0.99 (con 4/4 tests positivos), 0.79 (con 3/4 tests positivos), 0.16 (con 2/4 tests positivos) y 0.01 (con 1/4 test positivo). Esto significa que si solo uno de cuatro tests fuera negativo o no concluyente, la parte correspondiente de la hipótesis principal –por lo tanto, el proceso teórico general– quedaría indeterminado, y si al menos 2/4 de los tests fueran negativos o no concluyentes, la confianza previa debería ser revisada a la baja. En cambio, dados estos valores, al encontrar al menos tres evidencias para cada uno de los cuatro tipos de

instrumentos, la confianza posterior en la validez de un mecanismo causal sería casi absoluta.

Tabla 2. Simulación de 5 series de 4 tests de aro

T	R	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	C
P _T 1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
P _T 2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
P _T 3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
P _T 4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,02
P _A 1	-	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	-0,38
P _A 2	+	0,13	0,88	0,90	0,10	0,30	0,70	0,30	0,02	0,18
P _A 3	+	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P _A 4	+	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P _B 1	-	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	-0,38
P _B 2	-	0,13	0,88	0,90	0,10	0,30	0,70	0,30	0,02	-0,11
P _B 3	+	0,02	0,98	0,90	0,10	0,30	0,70	0,06	0,00	0,04
P _B 4	+	0,06	0,94	0,90	0,10	0,30	0,70	0,16	0,01	0,10
P _C 1	-	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	-0,38
P _C 2	-	0,13	0,88	0,90	0,10	0,30	0,70	0,30	0,02	-0,11
P _C 3	-	0,02	0,98	0,90	0,10	0,30	0,70	0,06	0,00	-0,02
P _C 4	+	0,00	1,00	0,90	0,10	0,30	0,70	0,01	0,00	0,01
P _O 1	-	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	-0,38
P _O 2	-	0,13	0,88	0,90	0,10	0,30	0,70	0,30	0,02	-0,11
P _O 3	-	0,02	0,98	0,90	0,10	0,30	0,70	0,06	0,00	-0,02
P _O 4	-	0,00	1,00	0,90	0,10	0,30	0,70	0,01	0,00	-0,00

Fuente: Revisión de Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

5. Conclusión: El futuro

El futuro del diseño de políticas públicas será práctico o no será. El concepto nació de la necesidad de superar la división entre estudios básicos y estudios aplicados en el ámbito de las políticas públicas. En este sentido, era un llamado a volver a los fundamentos de la ciencia de las políticas, y al proyecto de Harold D. Lasswell de producir un conocimiento experto, práctico y normativo al amparo de la toma de decisión por el gobierno (Lasswell, 1951). Desde luego, su afianzamiento en tanto marco analítico dependerá de su capacidad a enfrentar los retos relacionados con los modelos de causalidad, evaluación, instrumentación e intervención (Peters & Fontaine, 2022). La tabla 3 presenta una síntesis de los retos planteados para estos modelos.

Tabla 3. Una agenda de investigación para enfrentar los retos del diseño de políticas públicas

Retos	Modelos de causalidad	Modelos de evaluación	Modelos de instrumentación	Modelos de intervención
Complejidad	Causalidad múltiple	Evaluación realista	Interacciones políticas	Coordinación institucional
Incertidumbre	Racionalidad limitada	Análisis de riesgo	Diseño algorítmico	Evaluación de desempeño
Legitimidad	Interpretación	Controles democráticos	Gobernanza colaborativa	Deliberación multi-niveles

Fuente: Peters y Fontaine (2022).

El primer gran reto alude a la complejidad de los problemas de políticas que atienden los gobiernos. Esta dimensión significa que los modelos de causalidad se enfrentan con problemas de causalidad múltiple (en oposición a las explicaciones nomotéticas de pocas variables). Ello implica que los modelos de evaluación se orienten hacia la evaluación realista, es decir abarquen a la vez los impactos y los procesos del diseño, de una manera reiterativa y no-linear. Implica también que los modelos de instrumentación deriven de las interacciones políticas, en oposición a la concepción meramente funcional de la instrumentación. Adicionalmente,

la complejidad manda que los modelos de intervención presten especial atención a la coordinación institucional, de tal manera que el diseño institucional forme parte integral del diseño de políticas.

El segundo reto es la incertidumbre. Ello significa que los modelos de causalidad serán siempre afectados por la racionalidad limitada de los actores de las políticas públicas. Por consecuencia, los modelos de evaluación tienen que prestar especial atención al análisis de riesgo. Pero las innovaciones que trae consigo la 4ª revolución industrial, en especial con la inteligencia artificial, el manejo de macro datos y las redes de comunicación, proveen recursos inéditos (a la vez que traen consigo nuevos retos) a los modelos de instrumentación con el diseño algorítmico. Por su lado, los modelos de intervención estarán cada vez más orientados a la evaluación de desempeño de las organizaciones.

Finalmente, el tercer reto que interesa el diseño de políticas es la legitimidad. Ello requiere en primer lugar que los modelos de causalidad acepten la importancia de los marcos interpretativos en la definición, la jerarquización y la puesta en agenda de los problemas de políticas. Segundo, ello requiere otorgar una importancia especial a los regímenes de controles democráticos, para contar con modelos de evaluación confiables. Tercero, es de prever que los modelos de instrumentación evolucionarán cada vez más hacia la gobernanza colaborativa, es decir un modo de regulación de las interacciones políticas basado en la participación y la colaboración de los actores no-estatales (económicos y sociales). Por lo tanto, los modelos de intervención integrarán cada vez más instituciones y procedimientos de deliberación a múltiples niveles (locales, nacionales e internacionales).

6. Referencias

Astbury, B., & Leeuw, F. (2010). Unpacking black boxes: Mechanisms and theory building in evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 363-381.

Alexander, E. (1982). Design in the Decision-Making Process. *Policy Sciences*, 14, 279-292.

Bauer, M., Peters, B. G., Pierre, J., Yesilkagit, K., & Becker, S. (Eds.). (2021). *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Beach, D. (2018). Multi-method research in the social sciences-A review of recent frameworks and a way forward. *Government and Opposition*, 1-20. DOI:10.1017/gov.2018.53

Beach, D., & Pedersen, R. B. (2016). *Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Beach, D. (2016). It's all about mechanisms: What process tracing case studies should be tracing. *New Political Economy*, 21(5), 463-472. DOI:10.1080/13563467.2015.1134466

Bennett, A., & Checkel, J. (2015). Process tracing: From philosophical roots to best practices. En A. Bennett & J. Checkel (Eds.), *Process tracing: From metaphor to analytic tool* (pp. 3-38). Cambridge: Cambridge University Press.

Bennett, A. (2015). Appendix: Disciplining our conjectures: systematizing process tracing with baysian analysis. En A. Bennett & J. Checkel (Eds.), *Process tracing: From metaphor to analytic tool* (pp. 276-298). Cambridge: Cambridge University Press.

Bennett, A. (2010). Process tracing and causal inference. En H. Brady & D. Collier (Eds.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards* (pp. 207-220). Plymouth: Rowman & Littlefield.

Bobrow, D. (2006). Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult. En B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Policy* (pp. 279-292). Londres: SAGE.

Bobrow, D., & Dryzek, J. (1987). *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Brady, H., Collier, D., & Seawright, J. (2010). Refocusing the discussion of methodology. En H. Brady & D. Collier (Eds.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards* (pp. 15-32). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Buseti, S., & Dente, B. (2018). Designing multi-actor implementation: A mechanism-based approach. *Public Policy and Administration*, 33(1), 46-65. DOI: 10.1177/0952767616681207

Clarke, A., & Craft, J. (2018). The twin faces of public sector design. *Governance*, 32, 5-21. <https://doi.org/10.1111/gove.12342>

Colebatch, H. (2010). Giving Accounts of Policy Work. En H. Colebatch, R. Hoppe & M. Noordegraaf (Eds.), *Working for Policy* (31-44). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Colebatch, H. (2018). The idea of policy design: Intention, process, outcome, meaning and validity. *Public Policy and Administration*, 33(4), 365-383.

Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.

Considine, M., Alexander, D., & Lewis, J. M. (2013). Policy design as craft: teasing out policy design expertise using a semi-experimental approach. *Policy Sciences*, 47(3), 209-225. DOI 10.1007/s11077-013-9191-0

Dahl, R., & Lindblom, C. (1963). *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*. Nueva York: Harper Torchbooks.

deLeon, P. (1988). The contextual burdens of policy design. *Policy Studies Journal*, 17(2), 297-309.

Dowding, K. (1995). Model or Metaphor? A critical Review of the policy network approach. *Political Studies*, 43, 136-158.

Dryzek, J. S. (1983). Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design. *Journal of Public Policies*, 3(4), 345-368.

Dryzek, J., & Ripley, B. (1988). The ambitions of policy design. *Policy Studies Review*, 7(4), 705-719.

Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2018). Does policy learning meet the standards of an analytical framework of the policy process? *Policy Studies Journal*, 41(1), 48-68.

Falleti, T., & Lynch, J. (2009). Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143-1166.

Fontaine, G. (2019). Una aproximación realista al diseño de políticas públicas. *Cuadernos del CENDES*, 36(102), 117-148.

Fontaine, G. (2020). The contribution of policy design to realist evaluation. *Evaluation*, 26(3), 296-314.

Fontaine, G., Medrano, C., & Narvaez, I. (2020). *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Palgrave MacMillan.

George, A., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.

Hedström, P., & Ylikoski, P. (2010). Causal mechanisms in the social sciences. *Annual Review of Sociology*, 36, 49-67.

Hernández-Luis, A. (2019). El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico. *Cuadernos del CENDES*, 36(102), 47-86.

Hisschemöller, M., & Hoppe, R. (1995). Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis. *Knowledge and Policy*, 8(4), 40-60.

Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House Publishers.

Hoppe, R. (1999). Policy analysis, science and politics: From 'speaking truth to power' to 'making sense together'. *Science and Public Policy*, 26(3), 201-210.

Hoppe, R. (2011). Policy design as 'taming' wicked problems. Ponencia presentada en el *IPSA World Congress*, Madrid, 8-12 de julio.

Hoppe, R., van de Graaf, H., & van Dijk, A. (1987). Implementation research and policy design: Problem tractability, policy theory, and feasibility testing. *International Review of Administrative Sciences*, 53(4), 581-604.

Howlett, M. (2009). Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89.

Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Nueva York: Routledge.

Howlett, M. (2014). From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*. DOI 10.1007/s11077-014-9199-0.

Howlett, M. (2019). *The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job*. Oxon: Routledge.

Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2015). Weaving the Fabric of Public Policies: Comparing and Integrating Contemporary Frameworks for the Study of Policy Processes. *Journal of Comparative Policy Analysis*. Routledge Taylor & Francis Group.

Howlett, M., & Cashore, B. (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 33-46.

Howlett, M., & Mukherjee, I. (2014). Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types. *Politics and Governance*, 2(2), 57-71.

Howlett, M., & Lejano, R. (2013). Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design. *Administration & Society*, 45(3), 357-381.

Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Nueva York: Oxford University Press. (2nd Ed.)

Howlett, M., & Mukherjee, I. (Eds.). (2018). *Routledge Handbook of Policy Design*. Nueva York: Routledge.

Ingraham, P. (1987). Toward more Systematic Consideration of Policy Design. *Policy Studies Journal*, 15(4), 611-628.

Ingram, H., deLeon, P., & Schneider, A. (2016). Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner. En B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives* (pp. 175-200). Londres: Palgrave Macmillan.

Ingram, H., & Schneider, A. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press.

Ingram, H., & Schneider, A. (1992). Constructing Citizenship: The Subtle Messages of Policy Design. En H. Ingram & S. R. Smith (Eds.), *Public Policy for Democracy* (pp. 68-98). Washington D.C.: The Brookings Institution.

Jackson, P. T. (2016). *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Londres: Routledge. (2nd edition).

Jones, C. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.

King, G., Keohane, R., & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.

Kooiman, J. (2002). *Governing as Governance*. Londres: Sage.

Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. En D. Lerner & H. D. Lasswell, *The Policy sciences: recent developments in scope and method* (3-15). Stanford: Stanford University Press.

Linder, S., & Peters, B. G. (1984). From Social Theory to Policy Design. *Journal of Public Policy*, 4(3), 237-259.

Linder, S., & Peters, B. G. (1987). A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription. *Policy Studies Review*, 6(3), 459-475.

Linder, S., & Peters, B. G. (1988). The Analysis of Design or the Design of Analysis? *Policy Studies Review*, 7(4), 738-750.

Linder, S., & Peters, B. G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58.

Linder, S., & Peters, B. G. (1990). An Institutional Approach to the Theory of Policy-Making: The Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation. *Journal of Theoretical Politics*, 2(1), 59-83.

Linder, S., & Peters, B. G. (1998). The study of policy instruments: four schools of thought. En B. G. Peters & F. van Nispen (Eds.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration* (pp. 33-45). Cheltenham: Edward Elgar.

May, P. (2012). Policy Design and Implementation. En B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (pp. 279-291). Londres: SAGE Publications Ltd.

Milán, T. (2019). ¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas? *Cuadernos del CENDES*, 36(102), 87-115.

Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.

Ostrom, E. (2014). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Revista Mexicana de Sociología*, 76, n° especial (septiembre, 2014), 15-70.

- Peters, B. G. (2019). Introducción: Las promesas del diseño de políticas públicas.
- Peters, B. G. (2005a). The Problem of Policy Problems. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 4(4), 349-370.
- Peters, B. G. (2005b). Policy Instruments and Policy Capacity. En M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives* (73-91). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G. (2005c). The Future of Instruments Research. En P. Eliadis, M. Hill, & M. Howlett (Eds.), *Designing Government: From Instruments to Governance* (353-364). Montreal: McGill-Queens University Press.
- Peters, B. G. (2018). Policy Problems and Policy Design.
- Peters, B. G., & Rava, N. (2017). Policy Design: From Technocracy to Complexity, and Beyond. Ponencia presentada en la *International Conference on Public Policy*, Singapur, 28-30 de junio.
- Pierce, J., et al. (2014). Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications. *Policy Studies Journal*, 42(1), 1-29.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan Press.
- Rihoux, B., Rezöhazi, I., & Bol, D. (2011). Qualitative comparative analysis (QCA) in public policy analysis: An extensive review. *German Policy Studies Journal*, 7(3), 9-82.
- Rodrigues, C. (2019). El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica. *Cuadernos del CENDES*, 36(102), 13-45.
- Sabatier, A. P. (Ed.). (2007). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press.
- Salamon, L. (2000). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5), 1609-1674.
- Sayer, A. (1992). *Method in Social Science: A realist approach*. Londres: Routledge. (2nd Ed.)
- Schneider, A. (2012). Policy design and transfer. En E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (217-228). Nueva York: Routledge.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *The American Political Science Review*, 87(2), 334-347.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (2005). *Deserving and entitled: Social constructions and public policy*. Albany: State University of Nueva York.

Schneider, A., & Sidney, M. (2009). What is Next for Policy Design and Social Construction Theory? *Policy Studies Journal*, 37(1), 103-119.

Schneider, C., & Rohlfing, I. (2013). Combining QCA and Process tracing in set-theoretic multi-method research. *Sociological Methods and Research*, 42(4), 559-597.

Simon, H. (1996). *The Sciences of the Artificial*. (3rd ed.). Cambridge: MIT Press.

Stanley, L. (2012). The Difference Between an Analytical Framework and a Theoretical Claim: A Reply to Martin Carstensen. *Political Studies*, 60(2), 474-482.

Torgerson, D. (1986). Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis. *Policy Sciences*, 19, 33-59.

Turnbull, N. (2018). Policy design: Its enduring appeal in a complex world and how to think it differently. *Public Policy and Administration*, 33(4), 357-364.

Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. Nueva York: Cornell University Press.

Weimer, D. (1992). The Craft of Policy Design: Can It Be More Than Art? *Policy Studies Review*, 11(3-4), 370-388.

Weimer, D. (2015). La evolución del análisis de políticas en Estados Unidos: cuatro fuentes de demanda. *Foro Internacional*, 220, LV, 540-575.

El impacto y la revalorización de la biopolítica y la psicopolítica en el estudio de las políticas públicas

José Manuel Canales Aliende

Adela Romero-Tarín

1. Introducción y planteamiento general

El estudio de las políticas públicas constituye como es sabido, una subdisciplina académica dentro de las ciencias sociales en general, y en particular en la ciencia política. Sin lugar a duda es un instrumento teórico-práctico para hacer posible, y de forma más eficaz, la democracia y la gobernanza democrática. En este sentido, entre otros; Nicolás Betancur, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez (2021) han señalado certeramente que “el conocimiento experto en políticas públicas tiene un rol clave en las sociedades a la hora de diagnosticar problemas, diseñar soluciones e implementarlas, independientemente de la arena política que se tome en consideración” (Betancur, Bidegain & Martínez, 2021, p. 14).

Lo cierto es que en la actualidad tras la postpandemia y en esta nueva era histórica, en el contexto de la posmodernidad y de la posdemocracia, se debe replantear el estudio y la metodología de todas las disciplinas y subdisciplinas. El presente estudio analiza el por qué y el cómo de la aparición de la biopolítica y de la psicopolítica como nuevos aspectos complementarios en el estudio de las políticas públicas.

Ahora bien, tendríamos que resaltar y aportar además una serie de reflexiones para tener una visión más integral y poliédrica, es decir, con todos aquellos aspectos existentes en las políticas públicas; y ello, sin pretender acotar una temática abierta de análisis que esté relacionado a su vez con el carácter abierto y dinámico de la sociedad actual. Por otro lado, el estudio de las políticas públicas en la doctrina y en la política ha sido discontinuo y desigual.

Este análisis, en consonancia con lo anterior, es una aproximación a la temática objeto de estudio a partir de una metodología reflexiva-descriptiva-normativa, sin obviamente pretender darlo por finalizado. También, cabe señalar que estamos en un contexto de pospolítica, y, si la política ha cambiado notablemente es lógico que el análisis de las políticas públicas necesite sin duda una nueva visión más completa.

Este capítulo indaga y pone de manifiesto que las emociones y los sentimientos no solo influyen en la esfera individual, sino que, además, estos se socializan. Por tanto, no son solo personales, sino que tienen una dimensión relacional en el ámbito social y pueden producir disonancias y prejuicios que alteren notablemente o sustituyan la información, el diálogo y el debate racional afectando a las decisiones de responsabilidad política con la consiguiente transformación de los entornos democráticos.

La estructura del capítulo se desarrolla en cuatro epígrafes en los cuales se discuten las siguientes reflexiones que planteamos. En primer lugar, las políticas públicas no son un fin en sí mismas, sino que son un instrumento o medio para lograr el bien común e interés social, así como la felicidad y el bienestar de la ciudadanía a través de la gobernanza democrática. No existe siempre una solución, respuesta y modos de validez universal, sino que están muy condicionadas por el contexto en el que se van a desarrollar. Como han señalado Stein y Tommasi (2006) “no existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias por igual, independientemente del área de políticas que se trate. La eficacia de las políticas depende de la manera de cómo se discutan, aprueben y apliquen. Quizás haya llegado la hora de mirar más allá del contenido específico de las políticas y fijarse en los procesos críticos que les dan forma, que las ponen en práctica y que las mantienen vigentes en el tiempo” (Stein & Tommasi, 2006, p. 394).

En segundo lugar, las políticas públicas necesitan en la actualidad buscar nuevos paradigmas³⁶ y aspectos para mejorar sus respuestas a la demandas y retos de la sociedad actual. Por todo ello, entendemos que la biopolítica y la psicopolítica son nuevos aspectos o variables determinantes a considerar en el estudio de las políticas públicas, ya que afectan no solo a la personalidad de la ciudadanía sino también al liderazgo. Las

³⁶ Véase al respecto, entre otros: Fukuyama, F. (2020).

emociones van a influir en las preferencias y los deseos de la ciudadanía, pero también en sus líderes. Las emociones y los sentimientos, afectan también al lenguaje y a la comunicación política verbal y no verbal. Hay que señalar que, entre las funciones clásicas señaladas de los partidos políticos, estaban la de presentación de intereses junto a la representación política, y hoy, como es sabido dentro de la crisis del sistema político, destaca la crisis de los partidos políticos. Estos nuevos puntos de vista y aportaciones deben incluirse en los análisis dada la diversidad y complejidad de nuestras sociedades. Las políticas públicas no pueden estudiarse ni llevarse a cabo sin principios y valores públicos, y en especial, la ética pública y la primacía de la ley. Los derechos humanos y su garantía no son algo a dejar de considerar, sino más bien a priorizar como la legitimación de éstas. Recordemos pues, que la capacidad, la fortaleza y la estabilidad de los gobiernos y las instituciones públicas, son unas variables necesarias y mínimas, pero no suficientes. La dimensión personal no puede obviarse.

En tercer lugar, el estilo de liderazgo es un factor determinante de las políticas públicas, y depende en su configuración de la personalidad del líder y de su contexto. El líder, como es sabido, no sólo nace sin prejuicios de sus aptitudes, sino que se hace, y por ello es importante conocer esas nuevas visiones de la política. Además, se debe fomentar, difundir y potenciar el estudio de las políticas públicas, no solo a nivel minoritario sino en todos los ambientes educativos, para no solo enriquecer la educación de la ciudadanía³⁷, sino también para fundamentar las prioridades de las demandas e intereses de la misma.

En cuarto lugar, hace falta un nuevo enfoque holístico o integral de las políticas públicas, básicamente incardinado en la dinámica del sistema político³⁸, frente a visiones insuficientes y obsoletas fruto de la tecnocracia. Las políticas públicas son analizadas e implementadas por actores e instituciones, y en ellas interfiere sin duda la personalidad de la ciudadanía y de los líderes políticos, así como el pensamiento y las emociones de las masas organizadas o no. Las políticas públicas, como su calificativo indica claramente, tienen una dimensión pública, no necesariamente

37 Véase para mayor detalle entre otros: Dewey, J. (2004); y Canales Aliende, J. M. & Romero-Tarín, A. (2017).

38 Véase para mayor detalle, entre otros: Stein, E. & Tommasi, M. (2006).

estatal. Estas se articulan a través de una dinámica relacional y participativa para la gobernanza democrática donde otros actores, no solo públicos, ocupan un papel protagonista, como son el tercer sector y de la sociedad civil. Ese carácter y orientación pública de las políticas, hace que estas deban actuar con una finalidad e interés público al margen de los grupos de presión, priorizando el interés general frente a los intereses privados. Es decir, no hay que olvidar la dimensión normativa de las políticas públicas.

Por último, reflexionar sobre la necesidad de prever las posibles dificultades que puedan darse ante el reto de una efectiva participación ciudadana, como pueden ser: a) la llamada “brecha digital”; y b) las posibles disfunciones de la aplicación de la “inteligencia artificial”. Sin duda, la personalidad, la inteligencia, los conocimientos, los sentimientos y las emociones de la ciudadanía condicionan la opinión y la participación de esta. Como ha puesto de relieve, entre otros, Baños (2020) “las sociedades modernas no se gobiernan con la aplicación directa de la fuerza, sino manipulando sus libertades a distancia. La mejor forma de subyugarlas no es mediante la coerción, sino empleando la convicción. Emplear la psicología social a la hora de aplicar políticas públicas es más importante, eficaz y rentable, que sancionar los incumplimientos de las leyes y de las normas (...)” (2020, p. 230).

2. Una especial consideración de la biopolítica y de la psicopolítica como aspectos determinantes de las Políticas Públicas

La consideración de la dimensión psicológica de las personas ha estado siempre, en mayor o menor medida, explícita en el pensamiento político y en la historia de la gobernanza de la humanidad. Ya desde Aristóteles con su apreciación del hombre en sentido genérico como animal político, *zoom politikon*, con su dimensión social y relacional con los demás, y junto a las aportaciones hasta la actualidad de teólogos, filósofos, escritores, sociólogos, economistas y politólogos, que no siempre, se ha incluido lo suficientemente. Entre ellos, citaríamos a San Agustín (354-430), David Hume (1711-1776), John Locke (1632-1704), Adam Smith (1723-1790), Albert Einstein (1879-1955), etc.

En el pasado siglo XX como consecuencia de los movimientos e ideologías totalitarias y de las aportaciones de la psiquiatría, fundamentalmente con Sigmund Freud, Theodor Adorno, Carl Jung, etc. se hizo énfasis en el estudio, hoy clásico, de la personalidad y de su autoritarismo³⁹, así como de la psicología y del comportamiento de las masas. En especial, hay que resaltar los estudios de Wilhelm Reich (2020).

La dimensión social de la persona se vincula con el aumento o disminución relacional y de empatía, además de los valores de la inteligencia emocional y social a los que se suman otros nuevos y relevantes paradigmas al final del siglo pasado⁴⁰. Fruto de lo anterior, y en cuanto a la personalidad humana se ha hablado también de “la tríada oscura” o fenómeno triple, que se manifiesta en mayor o menor intensidad, y que integra el maquiavelismo, la psicopatía y el narcisismo (Goleman, 2006, p. 163-164), fenómenos imprescindibles hoy para estudiar con profundidad el liderazgo.

Este triple fenómeno se manifiesta en los líderes nacionalistas, populistas y autoritarios, mediante el conocimiento del yo, y de la inteligencia de estas personas que dirigen y conforman identidades excluyentes. Las identidades y su demanda de reconocimiento “es un concepto maestro que unifica gran parte de lo que está sucediendo en nuestros días” (Fukuyama, 2019, p. 17). La dinámica rupturista de la “tríada oscura” ataca a los cimientos de la democracia liberal y a la igualdad real de los derechos humanos.

El populismo y el nacionalismo se fundamentan y fomentan la identidad a través de perfiles de liderazgo político mesiánicos y/o narcisistas. “La tríada oscura” se manifiesta a su vez plenamente en las identidades disgregadoras, endogámicas y nacionalistas. Un multiculturalismo no universalista favorece a su vez, sin duda, a las identidades fragmentarias. Por este motivo, los derechos humanos de ámbito y contenido universal deben prevalecer sobre los de la minoría, lo cual no quiere decir que éstas no se respeten y se garanticen, pero si bien, dentro de ese marco general prioritario universal.

39 Véase en ese sentido las obras de T. Adorno (2020). *Rasgos del nuevo radicalismo de derecha*. Barcelona: Taurus.

40 Véase especialmente: Goleman, D. (1995) *Inteligencia Emocional*. Barcelona: Kairós; y Goleman, D. (2006) *Inteligencia Social. La nueva ciencia de las relaciones humanas*. Barcelona: Kairós.

Pero, no obstante, la biopolítica y la psicopolítica en nuestra opinión, además de resaltar estos aspectos en la vida política y en las políticas públicas han venido también a ratificar, demostrar y a recalcar lo que el pensamiento político clásico ha manifestado al respecto.

Como ha señalado Bisquerra (2007), entre otros autores, “se requiere de una ciudadanía crítica, que no permita que manipulen sus emociones como estrategia para conseguir las acciones que van a favorecer la llegada al poder de un partido. Por tanto, se requiere formación sobre las dinámicas de las emociones para poder distinguir cuándo un político tiene claro su objetivo, y cuándo lo confunde con llegar al poder o con la política de partido” (Bisquerra, 2017, p. 31).

En 1920, Rudolf Useller introdujo el término biopolítica en sus reflexiones sobre el Estado, además de ser el autor del concepto de *geopolítica*. Este autor llama biopolítica “a la disciplina que, por analogía con la ciencia de la vida, estudia al Estado como forma de vida...” (Bazzicalupo, 2010, p. 16). A su vez, Michael Foucault (2016), manifiesta que debe analizarse una tríada fundamental para entender la modernidad desde la soberanía, la disciplina y la gobernabilidad. Por esta razón, podemos concluir que la biopolítica se identifica con el biopoder.

Sin duda, esta tríada de la modernidad se complementa con la “tríada del mal” de la psicopolítica, aportándonos una visión más completa de la cultura y del poder. “La biología individual siempre fue relevante para el oficio de dirigir y mandar, y lo continúa siendo sea cual fuere el marco institucional o legal. La biología del liderazgo descansa sobre resortes y mecanismos que pueden ser deslindados” (Tobeña, 2017, p. 16). Se debe fundamentalmente a Michael Foucault (2016) la tarea de difundir y revelar la importancia de lo biológico y psicológico en la vida política como ha señalado Geoffroy De Lagasnerie (2015): “una de las ideas centrales desarrolladas por Foucault desde mediados de los años setenta es pues, que en nuestras sociedades, la mecánica del poder está constantemente ligada a la energía y la difusión de la “función psi”, es decir, de la psiquiatría y del psicoanálisis, así como de las nociones de interioridad, personalidad, inconsciente familiar, etc. De modo tal que una crítica radical de las normas de no sujeción, no puede ahorrarse una crítica radical de la concepción psicológica del sujeto” (De Lagasnerie, 2015, p. 108).

Por otro lado, además la biopolítica y de su léxico, estas pueden ser un instrumento para tener en cuenta y explicar la nueva geopolítica mundial. El léxico de la biopolítica encuentra aplicación en el ocaso de los instrumentos jurídicos tradicionales, inadecuados para regular una situación internacional nueva. No se trata de la simple superación de las tradicionales unidades políticas territorializadas y organizadas jurídicamente en un escenario global, sino del diseño normativo de la idea moderna de Estado –la schmittiana identidad territorial soberana– en espacios políticos móviles (Galli, 2001).

La biopolítica se ve analizada por la psicología política y la neuropolítica, las cuales aportan un estudio profundo de la inteligencia y de la personalidad humana, pero sobre todo del cerebro. “Durante los últimos años del pasado siglo la psicología política fundamentalmente se centró en la mediación de las ideologías de las personas, especialmente los líderes políticos, pero ya en el siglo actual se intentó profundizar mucho más y las fuentes de la aproximación psicológica a las fuentes naturales de las ideologías políticas, no consiguieron remontar el vuelo. Sin embargo, no es hasta que comienzan a aparecer los primeros análisis sobre una posible mediación biológica de las preferencias políticas” (Tobeña, 2017, p. 26). El cambio producido orientó su estudio también al de las actitudes y posiciones ideológicas en base a las estructuras del cerebro, y a una serie de sustancias neurohormonales conocidas, como son la dopamina, la serotonina y la oxitocina, que influyen notablemente en éstas. La nueva orientación y visión es aún embrionaria, y falta mucho por descubrir.

El retorno de las emociones a la vida política y social hace a su vez que se pueda hablar plenamente de “democracia sentimental” según Arias Maldonado (2016), entre otros autores. “El cerebro político es un mundo emocional. No es una máquina de cálculo desapasionado que busca objetivamente los hechos, datos y políticas correctas para tomar una decisión razonada” (Westen, 2007, p. XV- citado por Arias Maldonado, 2016, p. 38).

Si bien, ha habido un abandono del estudio del elemento o factor emocional, lo contrario ha sido el fenómeno del llamado “sentimentalismo tóxico” que está contribuyendo a corroer la democracia. El recelo y la desconsideración de lo anterior, se ha manifestado de forma más marcada en la ciencia política escrita en español según Manuel Alcántara (2014), debido a la dificultad para dialogar de esta con la biología en sentido amplio. A

su vez, Ramón Máiz (2010) ha señalado también la exclusión de las emociones en la teoría política moderna.

La consideración amplia y “el giro afectivo⁴¹ de las ciencias sociales supone una expansión de su ámbito de estudio, dirigiendo ahora la atención hacia los sentimientos, los recuerdos, la vida cotidiana, y la esfera de lo material” (Arias Maldonado, 2016, pp. 36- 37). “La nueva mirada sobre el cerebro y la convicción de que el entero individuo puede explicarse a partir del funcionamiento de aquel, constituye una novedad reseñable en la historia de la autoindagación humana” (Arias Maldonado, 2016, p. 359).

En su obra “El error de Descartes”, Antonio Damasio (2021) destacó el papel de la emoción y el sentimiento en la toma de decisiones frente a una visión unilateral e incompleta del yo, señalando que la razón necesitaba complementarse por la emoción y el sentimiento, en concordancia con múltiples autores. Para ratificar su posición este autor, recurre al eminente pensador Spinoza, el cual ya abordó el estudio de la naturaleza de las emociones y de los sentimientos, así como la relación entre mente y cuerpo (Damasio, 2021, p. 22).

Este antedicho autor profundiza en las aportaciones principales de Spinoza, autor no suficientemente conocido, y que se le considera un “protobiólogo”. Spinoza (1986, 2011) es relevante para la neurobiología a pesar del hecho de que sus reflexiones sobre la mente humana surgieran de una preocupación a mayor escala por la condición de los seres humanos.

Según Damasio (2021, p. 25) la preocupación última de Spinoza era la relación de ésta con la naturaleza, “su pensamiento es de influencia aristotélica pero el fundamento biológico es más firme, lo cual no es ninguna sorpresa pensar que Spinoza entresacó una relación entre la felicidad personal y la colectiva, como un todo, y la solución humana y la estructura del Estado, por otro, mucho antes de que lo hiciera John Stuart Mill”.

“Spinoza prescribió un estado democrático ideal, cuyos sellos distintivos eran la libertad de expresión⁴²; la separación de la iglesia y del estado, y un contrato social que promoviese el bienestar de los ciudadanos y la armonía del gobierno. Esta receta la ofició antes de la declaración de Independencia y de la primera enmienda” (Damasio, 2021, p. 26-27).

41 Hay distintas facetas diferenciales en el sujeto político actual posmoderno: las emociones, los sentimientos, las pasiones, los estados de ánimo y las sensaciones.

42 Este autor escribió: que cada hombre piense lo que quiere y diga lo que piensa.

Vemos pues, que la aportación de Spinoza (1986, 2011) fue el resaltar la relación mente-cuerpo, y mente-razón, distinguiendo entre conciencia y mente; y que de estas a su vez se relacionaban y determinaban la conducta y psique de las personas en la vida pública. Esta última se basaba en el bienestar y la libertad personal.

Wilhem Wundt y Herman Von Helmolth, dos de los fundadores de las ciencias de la mente y del cerebro eran seguidores de Spinoza (Damasio, 2021, p. 279). Spinoza no solo influyó en estos autores, sino también en otros, Sigmund Freud, Jacques Lacan y Albert Einstein.

También, Spinoza fue un precursor en “denunciar los errores de los nacionalismos y de los populismos, fragmentarios e insolidarios, cuando este intuyó el “conatus”, y una ceguera hacia el lado oscuro de las emociones sociales que muestran su expresión en el tribalismo, el racismo, la tiranía y el fanatismo religioso” (Damasio, 2021, p. 311).

Además de la gran aportación de Spinoza, una serie de autores también han puesto de relieve la importancia del estudio de la filosofía y de las humanidades en la era actual, máxime con el peligro de deshumanización existente, fruto de las tecnologías y de la digitalización que tiene una especial atención en el proyecto de “conciencia” de Wilson (1999), al unir la biología y las humanidades⁴³.

Pues, si es un error y una locura el olvido de los sentimientos en la vida política, y por ende en las políticas públicas, no es una alternativa el abuso en la consideración excesiva de las emociones sin su necesaria complementariedad de la razón, que produce entre otros efectos, los siguientes: a) el deterioro del debate público y del diálogo; b) la separación entre el espacio público y el privado; c) la anomia; d) el debilitamiento de las ideologías y los valores; e) el fomento y fortalecimiento de los nacionalismos y de los populismos; f) la debilidad frente a la facilidad de consideración de las noticias falsas y la propaganda; g) una hipervaloración del localismo y de la micropolítica, sin tener un marco político general, como resultado de la proximidad; y h) un exceso de nostalgia, ansiedad y miedo.

Zygmunt Bauman (2021) ha resaltado que los hechos ya no cuentan en el debate político, y que no es importante lo que la gente cree, sino lo que siente. El gran humanista y renacentista Erasmo de Rotterdam,

43 Véase para mayor detalle la obra de Wilson, E. (1999).

siguiendo las ideas expresadas por el pensamiento clásico, y en especial las de Platón en su obra “La República”, ya expresó el valor superior de la cultura y de la educación frente a la barbarie, la guerra y la sinrazón en la vida pública. En su obra “Elogio de la Locura”, además de criticar la sociedad enloquecida a veces por el extravío de la razón, de su ego de la estulticia o la necedad invitada a la reflexión y a la introspección, señala que éstos no siempre canalizarán el cambio social real. Por otro lado, las ideas de este autor tuvieron un gran influjo en las de Spinoza, siguiendo una larga y extensa coincidencia de numerosos autores en la historia del pensamiento.

3. Epílogo

El estudio de las políticas públicas no está cerrado ni finalizado en la actualidad, sino que es acorde con la realidad dinámica actual de la sociedad. Su análisis está abierto a conocer y profundizar en nuevos paradigmas y variables con la aportación de nuevas disciplinas. Las políticas públicas tienen en sí, una dimensión poliédrica, y por tanto existen nuevas variables a conocer y profundizar añadiéndolas a las ya existentes.

Sin duda, la psicología y la biología política nos aportan unos aspectos y dimensiones en las políticas públicas, pero también nos muestran nuevas perspectivas y visiones sobre la personalidad humana, la sociedad, el liderazgo y la clase política. Ahora bien, las emociones, los sentimientos y la personalidad no pueden considerarse al margen de la inteligencia y de la racionalidad de la persona humana.

Uno de los retos actuales de la democracia y de la política es cómo superar el dualismo esquizofrénico entre nacionalismo y sentimentalismo. La frustración y el humanismo renacentista necesitan enriquecerse y complementarse con la biología y la psicología políticas.

La democracia debe ser ciertamente sensorial y sentimental, pero también legal, racional e ilustrada. La “emocracia” no puede ni debe sustituir a la democracia. La gobernanza democrática de una sociedad implica que se debe profundizar en el análisis, y, por tanto, en conocer y en comprender racionalmente de forma previa antes de actuar lo que implica, también buscar la eficacia de la acción pública. Esto es clave en políticas públicas.

Como ya afirmó Aristóteles, la razón y la emoción constituyen las dos cualidades esenciales de la persona humana, tesis luego reforzada y ampliada por Spinoza.

La biopolítica y la psicopolítica cobran mayor importancia en la nueva era poscovid en la que nos encontramos. El modelo ideal de la vida política y del sentir colectivo es la combinación y la complementariedad dialéctica de tres aspectos, que son los siguientes: a) la percepción y los sentidos; b) los sentimientos y las emociones; y c) el conocimiento o pensamiento. En palabras de Edgar Morin (2020), se necesita no sólo regenerar la política, sino también humanizar la sociedad; y para ello, sin duda, el estudio y las aportaciones de la filosofía y de las humanidades resultan más necesarias que nunca.

Todo esto conduce a que en todas las fases y en el contenido de las políticas, las variables y aspectos deben ser considerados y tenidos en cuenta, pues de lo contrario, en las actuales democracias se condena a la ineficacia en su ejecución. Además, “atenúa la autoridad del Estado, debilitando su legitimidad como resultado” (Colomer & Beale, 2021, p. 24).

Con esta reflexión, por último, hemos querido resaltar y cubrir en parte una laguna existente hasta ahora con carácter general en la ciencia política, pues como ha señalado Bisquerra (2017) “se necesita sensibilizar a la clase política, a los analistas políticos, a los investigadores en ciencias sociales y a la sociedad en general, del peso que tienen las emociones en los procesos políticos. Consideramos que esta es una laguna del conocimiento que necesitamos superar” (Bisquerra, 2017, p. 11).

4. Referencias

- Adorno, T. W. (2020). *Rasgos del nuevo radicalismo de derecha*. Barcelona: Taurus.
- Adorno, T. W. & Horkheimer, M. (1994). *Dialéctica de la Ilustración*. Barcelona: Akal.
- Alcántara, M. (2014). *Neuropolítica: una aproximación a la micropolítica*. en *Revista Española de Ciencia Política*, 35, 31-35.
- Arias Maldonado, M. (2016). *La democracia sentimental: política y emociones en el siglo XXI*. Barcelona: Página Indómita.
- Baños, P. (2020). *El dominio mental. La geopolítica de la mente*. Barcelona: Ariel. Editorial Planeta S.A.

Bauman, Z. (2021). *Vivir en tiempos turbulentos. Conversaciones con Peter Haffner*. Barcelona: Tusquets Editores.

Bazzicalupo, L. (2010). *Biopolítica. Un mapa conceptual*. Madrid: Editorial Melusina S.L.

Bentancur, N.; Bidegain, G. & Martínez, R. (2021). “La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política”. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (71), 13–36. <https://doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4800>

Bisquerra, R. (2017). *Política y emoción. Aplicaciones de las emociones a la política*. Madrid: Pirámide. Grupo Amaya S.A.

Canales Aliende, J. M. & Romero-Tarín, A. (2017). *La Educación Ciudadana y la democracia*. Alicante: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.

Colomer, J. & Beale, A. (2021). *Democracia y globalización*. Barcelona: Anagrama S.A.

Damasio, A. (2018). *El error de Descartes: La emoción, la razón y el cerebro*. Barcelona: Editorial Cegal.

Damasio, A. (2021). *En busca de Spinoza: Neurobiología de la emoción y los sentimientos*. Barcelona: Editorial Planeta.

De Lagasnerie, G. (2015). *La última lección de Michel Foucault. Sobre el neoliberalismo, la teoría y la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Dewey, J. (2020). *Democracia y educación. Una introducción a la filosofía de la educación*. Madrid: Ediciones Morata S.L.

Foucault, M. (2016). *Nacimiento de la Biopolítica. Curso del College de France*. Barcelona: Ediciones Akal.

Fukuyama, F. (2019). *Identidad. La demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*. Barcelona: Editorial Planeta S.A.

Fukuyama, F. (2020). La pandemia y el orden político. *Revista Foreigns Affaires*, 20(4), 115-120.

Galli, C. (2001). *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*. Bologna: Il Mulino. traducción castellana: *Espacios políticos. la edad moderna y la edad global* (2002). Barcelona: Nueva Visión.

Goleman, D. (1995). *Inteligencia Emocional*. Barcelona: Kairós.

Goleman, D. (2006). *Inteligencia Social. La nueva ciencia de las relaciones humanas*. Barcelona: Kairós.

Máiz, R. (2010). “La hazaña de la razón; la evolución fundacional de las emociones en la teoría política moderna”. *Revista de Estudios Políticos*, 149, 11-45.

Morin, E. (2020). *Cambiamos de vida. Lecciones de la pandemia*. Barcelona: Editorial Paidós.

Reich, W. (2020). *Psicología de masas del fascismo*. Madrid: Enclave de libros.

Spinoza, B. (1986). *Tratado Político*. Madrid: Alianza Editorial.

Spinoza, B. (2011). *Ética*. Madrid: Alianza Editorial.

Stein, E. & Tommasi, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. en *Revista Política y Gobierno*, XIII (2), 393-416.

Tobeña, A. (2017). *Neuropolítica. Toxicidad e insolvencia de las grandes ideas*. Barcelona: Economía Digital S.L.

Wilson, E. O. (1999). *Consilience: La unidad de conocimiento*. Barcelona: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.

Los programas de Master en Políticas Públicas en América Latina y la contribución de la herramienta de enseñanza-aprendizaje: Análisis Basado en Problemas⁴⁴

Norma Muñoz-del-Campo

1. Introducción

Las distintas transformaciones que caracterizan el contexto actual han redefinido el campo de lo público y han puesto en evidencia la dificultad de las autoridades para implementar políticas públicas. Este contexto no es ajeno a la realidad latinoamericana que integra fuertes componentes culturales e identitarios pertenecientes a nuestras “culturas híbridas” (García Canclini, 1987). Se trata de un espacio influido fuertemente por la globalización, el paradigma neoliberal, los procesos de modernización y reforma del Estado, la fuerte fragmentación social que promueve intereses sociales diversos –muchas veces contradictorios– y la sostenida y creciente desigualdad –y exclusión– que revelan la crisis de este modelo de desarrollo implementado décadas atrás.

Los procesos de reforma y modernización del Estado impulsaron una agenda de profesionalización de los funcionarios públicos donde las lógicas tradicionales –basadas en el *patronage-based public administrations*– comenzaron a debilitarse frente a la promoción de *career civil service systems*. Aun cuando existió una fuerte resistencia en los países latinoamericanos, como lo demostró Grindle (2010), sí se lograron implementar políticas que defienden el mérito como factor determinante para la

⁴⁴ Este estudio fue financiado por fondos de la Vicerrectoría Académica de la Universidad de Santiago a través de su concurso de Proyectos de Innovación Docente: PID n°0352018/2018-2020.

contratación de un alto directivo público. Este contexto instaló la necesidad de contar con profesionales mejor preparados, impulsando la creación de formaciones en esta área.

Por su parte Wu, Ramesh y Howlett (2015) reconocen que el desarrollo de conocimientos y habilidades a través de programas de formación influye en el funcionamiento de las políticas públicas y es determinante en la capacidad política de los gobiernos. Sin embargo, Pal y Clark (2016) revelan, a su vez, que, a pesar de este vínculo entre desarrollo de capacidades y capacitación, los programas de formación en específico han sido muy poco estudiados (Pal & Clark, 2016, p. 283). A partir de esta estrecha relación establecida entre formación y capacidad política es relevante interrogarse entonces sobre cuáles son los conocimientos, habilidades y actitudes promovidos por los programas de postgrado en políticas públicas y reflexionar, al mismo tiempo, sobre las estrategias de enseñanza-aprendizaje más apropiadas para desarrollar las capacidades que permitan desempeñarse en el ámbito público.

En América Latina el estudio sobre la enseñanza de las políticas públicas como campo de estudio es bastante reciente, varios de ellos abordan su evolución en términos generales considerando en su mayoría países específicos (Oporto de Oliveira et al 2024, Cardozo, 2021; Méndez, 2017, Roth, 2016), algunos revisan la evolución de las Universidades desde una perspectiva del sur global o desde América Latina en específico (Bentancur, 2004; Rubaii, 2016a). La mayor parte de ellos analizan la evolución de la enseñanza en sí, desde casos específicos por países (ver Roth, 2016); como desde estudios comparados centrados en las formaciones de Master (Sanabria-Pulido et al.; 2016; Purón, 2018; Bentancur et al 2021; Rubaii and Pliscoff, 2013) considerando en algunos casos, los Estados Unidos (Sanabria-Pulido et al., 2016; Purón, 2018).

Pese al avance en esta materia, los estudios orientados específicamente a las herramientas activas de enseñanza-aprendizaje son bastante escasas. Uno de los primeros trabajos que se reconocen en esta categoría es el escrito de Bentancur (2011) sobre el método del “juego de rol” implementado para enseñar políticas públicas en la Universidad de la República en Uruguay. Cristina Díaz, Natalia Galano y Guillermina Curti (2014) abordan, por su parte, los enfoques y métodos utilizados en las formaciones en políticas públicas, distinguiendo entre análisis racional, elección pública,

hechura de políticas e investigación social de políticas. Este estudio, que, si bien da cuenta de la tipología profesionalizante o investigativa de los programas, no aborda las herramientas específicas utilizadas. Cristián Pliscoff (2014) propone un debate sobre la enseñanza y aprendizaje de administración y políticas públicas en las Américas, donde se presentan por ejemplo los métodos de aprendizaje servicio y análisis de caso. Más recientemente se encuentran algunos trabajos sobre el método de caso⁴⁵ (Careaga et al., 2017; Mudida & Rubaii, 2017) y el análisis basado en problemas, ABP (Munoz-del-Campo 2022) en el contexto latinoamericano, así como también sobre el desarrollo de competencias específicas de los programas de postgrado (Purón, 2018; Copobianco et al., 2018).

Esta investigación proviene de un proyecto en Innovación Pedagógica financiado por la Universidad de Santiago de Chile, que propone reflexionar sobre los métodos de enseñanza-aprendizaje más apropiados para la enseñanza de las políticas públicas. Aquí se plantea específicamente identificar los desafíos impuestos por las formaciones de master en políticas públicas en la región latinoamericana para capacitar a los futuros hacedores de políticas, gestores públicos y/o analistas de políticas públicas y comprobar la idoneidad de la herramienta metodológica Análisis Basado en Problemas (en adelante ABP) en el éxito de las formaciones ofrecidas por los programas de postgrado.

Con este propósito, se condujo un estudio cualitativo a partir de 18 Másteres en Políticas Públicas de la Región LAC, provenientes de 8 países y seleccionados entre las 50 mejores universidades latinoamericanas (QS Latin America University Ranking 2021). La data se obtuvo desde la descripción, los objetivos y los perfiles de egreso que permitieron identificar las capacidades y habilidades propuestas por cada programa y así proceder a contrastar esta información con las funciones, que sobre la herramienta

45 El método de casos es la herramienta más utilizada en la enseñanza de políticas públicas, suele confundirse con el ABP, pero no son lo mismo. Ambos se centran en situaciones reales o situaciones de la vida real, son abordados por pequeños grupos de estudiantes bajo la guía y mediación de un profesor o tutor sin embargo existen algunas diferencias importantes centradas principalmente en la perspectiva de resolución de problemas “Las dos principales diferencias residen en los grados de autoaprendizaje y la estructuración del problema utilizado (cuánta información se da sobre el problema)” (Savery, 2019, p. 90). Fundamentalmente la metodología de caso trabaja en base a una problemática dada, en el ABP la problemática es abierta y por tanto su definición y las soluciones posibles son múltiples.

pedagógica ABP fueron posible distinguir (gracias a un análisis de la literatura sobre estrategias de enseñanza activo-participativas). Para ello se contó con el apoyo del software de análisis cualitativo Nvivo.

Este capítulo aborda en primer lugar el marco del estudio desde las capacidades consideradas relevantes a desarrollar en los futuros servidores públicos para luego describir el origen, características y funciones de la herramienta ABP. En un segundo tiempo se presentan los lineamientos metodológicos del estudio para posteriormente, proceder a presentar los resultados del análisis conducido a partir de los 18 MPP y MPA. La presentación de los resultados expone la información recolectada desde los objetivos, currículum y perfiles de egreso de los programas, que permitieron distinguir los conocimientos habilidades y actitudes que estos se comprometen a desarrollar en su formación. Finalmente se propone una discusión sobre la utilidad de la herramienta ABP en el campo de las políticas públicas y específicamente para lograr los desafíos de enseñanza-aprendizaje propuestos por los MPP y MPA estudiados.

2. El Desarrollo de Capacidades para enfrentar los nuevos desafíos

El desarrollo de un conocimiento que venga acompañado de habilidades y actitudes específicas que permitan a un futuro profesional intervenir en el complejo mundo de hoy es un tema recurrente en la literatura que propone pensar en estrategias de enseñanza-aprendizaje para el desarrollo de capacidades. Duch et al (2001) destacan la necesidad de repensar lo que enseñamos y cómo lo enseñamos, estos autores observan las mutaciones que ha sufrido el mundo laboral y reconocen que los desafíos de los futuros profesionales se relacionarán con resolver los problemas desde enfoques interdisciplinarios, innovadores y desarrollando habilidades complejas.

Existe efectivamente una fuerte tendencia a enseñar como aprendemos y a pensar que la transmisión del conocimiento pasa solamente por entregarlo a viva voz o escrito en unas páginas.

Con pocas excepciones, los profesores de facultades y universidades se embarcan en el negocio de la enseñanza con muy poca instrucción o formación en pedagogía: simplemente enseñamos como nos

enseñaron. Para la mayoría de nosotros, esa experiencia giró en torno a las cátedras (lecturer). En un aula tradicional de pregrado, las cátedras suelen estar basadas en el contenido, enfatizando conceptos abstractos sobre ejemplos y aplicaciones concretos. Las técnicas de evaluación se enfocan en recordar información y hechos, y rara vez desafían a los estudiantes a desempeñarse en niveles cognitivos más altos de comprensión. Esta instrucción didáctica refuerza en los estudiantes una visión ingenua del aprendizaje en la que el docente es responsable de entregar los contenidos y los estudiantes son los receptores pasivos del conocimiento. (Duch et al, 2001, p. 4).

Desde el campo de las políticas públicas y la administración pública la asociación NASPAA (Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration) define cinco dominios de competencias universales requeridas en las formaciones en este campo relacionadas al liderazgo, la gestión, la participación, el análisis, el desarrollo de un pensamiento crítico y la responsabilidad social (NASPAA, 2019, p. 27-28, ver cuadro n°3).

Se verá más adelante cómo el desarrollo de estas competencias es también promovido por los programas estudiados y reconocidas en la literatura enfocada en la herramienta ABP. Rubaii (2016b) por ejemplo señala que los egresados de los programas de postgrado en administración y políticas públicas necesitan comprender, no solo las instituciones y procesos tradicionales de gobierno, sino, que una gama más amplia y diversa de organizaciones, roles y procesos involucrados en la gobernanza. Destacando que la Globalización está cambiando no solo “lo que hacen” los administradores públicos en sus puestos de trabajo, sino también “cómo hacen su trabajo”, llama a reflexionar sobre la necesidad de cambiar también la enseñanza en este campo.

En un contexto marcado por la globalización y las tecnologías cambiantes, Rubaii (2016b) enfatiza la necesidad de desarrollar habilidades y capacidades especiales como: las habilidades en facilitación y liderazgo colaborativo, la capacidad para trabajar a través de redes horizontales, la capacidad para adaptarse y utilizar tecnologías que cambian rápidamente, incluyendo el responder con agilidad y destreza frente a la incertidumbre y el cambio, la necesidad de ser competente y capaz de aprovechar la diversidad en todas sus formas, incluso a escala global. Estas

competencias “requieren un replanteamiento y reestructuración de las pedagogías” (Rubaii, 2016b, p. 472).

Desde el ámbito latinoamericano, las instituciones internacionales aportan al debate, el Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, enfatizó que en el contexto latinoamericano es fundamental “preparar a esta y a las futuras generaciones de trabajadores para un mundo en rápido cambio” y argumentan que “un ingrediente clave para mejorar vidas en América Latina y el Caribe es tener las habilidades adecuadas para enfrentar los desafíos de esta nueva era” (Busso et al., 2017, p. XV). La OCDE, por su parte, ha abordado también este tema desde enfoques que privilegian el desarrollo de habilidades y competencias para el siglo XXI en los países de la OCDE (ver por ejemplo Amaneado & Claro, 2009).

3. El Análisis Basado en Problemas ABP: una herramienta para el desarrollo de capacidades.

El ABP surge desde los debates que se cuestionan sobre las mejores herramientas para lograr un aprendizaje significativo y desafía el clásico *teacher-centered* and *lecture-based approach* promoviendo la adquisición de la autonomía del estudiante en su propio aprendizaje y redefiniendo el rol del profesor.

Se trata de un método de enseñanza-aprendizaje que defiende el rol activo de los estudiantes (Goodman 2008) y construye “las necesarias habilidades de comunicación y razonamiento para lograr el éxito en la actualidad” (Duch et al., 2001, p. 3). Los estudiantes aprenden resolviendo de manera colaborativa los desafíos propuestos por las “problemáticas abiertas” (*open-ended problems*) y trabajan con y junto a otros, en grupos pequeños para resolver los complejos problemas del mundo real (Duch et al 2001) guiados por un tutor que adopta un rol de mediador: el profesor.

Schmidt (2012) reconoce una serie de precursores de esta herramienta. Primero distingue a Platón y el diálogo del método utilizado por los griegos expresando que “la esencia de este método es que un docente plantea un problema y guía a los estudiantes hacia la solución de ese problema mediante preguntas” (p. 23). La segunda fuente de influencia reconocida por Schmidt es el trabajo de Dewey, quién desde la Universidad de

Chicago trabajó en el aprendizaje significativo, destacando que este necesita involucrar e interesar al alumno en el proceso o, en otras palabras, la experiencia didáctica es más interesante si éste participa activamente. La tercera influencia provino del método de casos iniciado en la Universidad de Harvard en la década de 1930, “donde se presentaban casos complejos de la vida real para que los estudiantes encontraran soluciones” (p. 33). Y la cuarta influencia que reconoce este autor es el “aprendizaje por descubrimiento” de Jerome Bruner, a partir del cual se originó la idea de que un problema podría ser el punto de partida para el aprendizaje” (p. 33).

Esta herramienta surge en el ámbito de la educación superior en la escuela de medicina de la Universidad canadiense McMaster en la década de los 60 cuando un grupo de profesores (y médicos al mismo tiempo) tomaron conciencia de la existencia de diferencias radicales entre el entorno del aula, asociado a pasar tiempo leyendo libros y aprendiendo “hechos conocidos”, y la sala de examen médico, donde los profesionales pasan su tiempo lidiando con situaciones ambiguas presentadas por sus pacientes (Gallagher, 1997).

En la década de los 80 y 90’s esta herramienta se difundió a otras escuelas de medicina norteamericana y europea (Savery, 2006) y hacia el siglo XXI entra en América Latina (Ayala et al., 2011; Casals, 2005). Es también percibida como apropiada para desarrollar las capacidades necesarias del siglo XXI, generando un contexto didáctico particular gracias a la creación de ambientes apropiados al aprendizaje activo, colaborativo, experiencial, motivador y comprometido (Moallem et al., 2019, p.xxiii).

Desde la perspectiva pedagógica, el ABP se basa en la teoría constructivista del aprendizaje (Savery, 2019; Hung et al., 2019; Schmidt et al., 2019; Savery & Duffy, 1996; Hendry & Murphy; 1995). Desde esta perspectiva se identifican en la literatura varios ejes que ayudan a entender cómo los seres humanos aprendemos y las implicancias que ello tiene en los procesos de aprendizaje (ver cuadro n°1). Tener conciencia de estos elementos es fundamental para los defensores del ABP, ya que para ellos cualquier discusión sobre cómo enseñar (en otras palabras, sobre modelos pedagógicos) debe venir necesariamente acompañada de una reflexión sobre cómo las personas aprenden. Estos ejes destacan la influencia del contexto, de la interacción, de la autonomía y de la motivación en los procesos de aprendizaje e insisten en el desarrollo de habilidades metacognitivas.

Cuadro 1: Recopilación de claves del aprendizaje distinguidas en la literatura.

<ul style="list-style-type: none"> • La comprensión se deriva de la interacción con el escenario del problema y el entorno de aprendizaje. • El compromiso con el problema y el proceso de indagación del problema crea una disonancia cognitiva que estimula el aprendizaje. • El conocimiento evoluciona a través de procesos colaborativos de negociación social y evaluación de la viabilidad del punto de vista de uno. <p>(Tan, 2003, p. 21)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El conocimiento se construye individualmente y se co-construye socialmente a partir de interacciones con el medio ambiente; el conocimiento no se puede transmitir. • Hay necesariamente múltiples perspectivas relacionadas con cada fenómeno. • El significado y el pensamiento se distribuyen entre la cultura y la comunidad en la que existimos y las herramientas que utilizamos. • El conocimiento está anclado e indexado por contextos relevantes. <p>(Hung et al., 2019, p. 488)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los estudiantes llegan al salón de clases con ideas preconcebidas sobre cómo funciona el mundo. Si su comprensión inicial no está comprometida, es posible que no comprendan los nuevos conceptos y la información que se les enseña, o que los aprendan para un examen, pero vuelvan a sus ideas preconcebidas fuera del aula. • Para desarrollar competencia en un área de investigación, los estudiantes deben: (a) tener una base profunda de conocimiento fáctico, (b) comprender hechos e ideas en el contexto de un marco conceptual, y (c) organizar el conocimiento de manera que facilite el recuerdo, y aplicación. • Un enfoque “metacognitivo” de la instrucción puede ayudar a los estudiantes a aprender a tomar el control de su propio aprendizaje definiendo metas en este y monitoreando su progreso para alcanzarlas. <p>(Bransford et al., 2000, pp. 14-18 in Savery 2019, p. 83)</p>
---	---	--

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con esta perspectiva y reposando en la idea que “el aprendizaje está basado en el descubrimiento guiado más que en la transmisión de información” (Dewey, en Goodman, 2008), el ABP reconfigura los roles del educando y del profesor. Por un lado, se espera que los estudiantes trabajen solos y/o con sus compañeros en lugar de hacerlo bajo la instrucción de su maestro(a), esto implica que las clases magistrales dejan de ser el eje central (Moallem et al, 2019, p. 4). Es decir que el ABP llama al educando a tomar un rol más dinámico, a salir de la perspectiva pasiva de receptor del conocimiento entregado por sus profesores y lo convoca a tomar un rol activo para hacerse responsable de su propio

aprendizaje, en otras palabras, el estudiante adquiere una autonomía en sus propios procesos de aprendizaje. Por otro lado, los profesores dejan de ser “repetidores de contenidos” en el aula y se apoderan de un nuevo rol como mediadores y dinamizadores del aprendizaje, para ello “dejan su rol de expertos para convertirse en guías en la resolución de problemas” (Gallagher, 1997, p. 335).

Los atributos o funciones de esta herramienta están relacionadas tanto con el ámbito del conocer (asociando siempre el desarrollo de un conocimiento flexible), como con el desarrollo de habilidades y actitudes. En sus orígenes el equipo de McMaster University constituido por Barrows y sus colegas reconocían que esta estrategia de aprendizaje ayuda a los estudiantes a lograr cinco objetivos: (a) construir una base de conocimiento extensa y flexible, (b) desarrollar habilidades efectivas para la resolución de problemas, (c) desarrollar habilidades auto dirigidas de aprendizaje permanente, (d) convertirse en colaboradores efectivos y (e) estar intrínsecamente motivado para aprender” (Barrows & Kelson, 1995; in Lam, 2004, p. 375; Savery, 2019, p. 84-85).

Por su parte Gallagher (1997, p. 334) destaca ocho metas en esta herramienta: 1. Fomentar las habilidades de razonamiento clínico, las habilidades para la resolución de problemas o ambas; 2. Mejorar la adquisición, retención y uso de conocimientos; 3. Mejorar la habilidad de aprendizaje auto dirigido de los estudiantes; 4. Desarrollar el interés intrínseco de los estudiantes en la materia y, de esta manera, su motivación para aprender; 5. Desarrollar la capacidad de los estudiantes para ver problemas desde puntos de vista multidisciplinarios, integrando información desde diversas fuentes; 6. Facilitar el desarrollo de prácticas de aprendizaje colaborativo eficaces; 7. Enfatizar en los estudiantes la importancia de aprender para comprender en lugar de aprender para recordar; y 8. Mejorar el pensamiento flexible y la capacidad de adaptación al cambio.

Finalmente, ABP contribuye entonces al desarrollo de habilidades de razonamiento y comunicación (Duch et al., 2001, p. 3), hace posible que el estudiante se haga responsable de su propio aprendizaje asigna esta responsabilidad en el alumno y desarrolla igualmente nuevas habilidades sociales y cognitivas, relacionadas a esta responsabilidad y al entendimiento (Duch, 2001, p. 195).

4. Diseño del Estudio

El objetivo de este estudio es debatir la utilidad de la herramienta de aprendizaje activo, ABP en la enseñanza de las políticas públicas y más específicamente para el logro de los resultados de enseñanza-aprendizaje predefinidos en los programas de Master en Políticas Públicas en América Latina.

Para ello se estableció una metodología cualitativa que considera dos ejes:

Primero se procedió a la selección de los programas de maestría y se compiló la información relacionada a: país, universidad, facultad, descripción general, objetivos del plan educativo y perfil de egreso desde los sitios web oficiales de estos⁴⁶. Los sitios web son uno de los canales de comunicación más importantes de los programas y, como tales, son una fuente importante donde recopilar datos sustanciales sobre cada uno de ellos. Para garantizar la confiabilidad de los datos, se solicitó información del posgrado por teléfono o correo electrónico. Para seleccionar los programas, se trabajó desde la base de las 50 mejores universidades de la región, tomando como referencia el ranking de QS Latin America University del año 2021. El resultado de una primera selección fueron 36 propuestas que se orientaban a aspectos diversos como gobernabilidad, política, desarrollo, política social y estudios políticos y sociales. Esta diversidad ya reconocida en la literatura con términos como por ejemplo “*different flavors*” (Sanabria-Pulido et al., 2016, p. 316) exigió afinar la muestra ya que lo que guía este estudio era el abordaje en Políticas Públicas en específico. Con este fin se trabajó con las definiciones de NASPAA de MPP y MPA⁴⁷

⁴⁶ El trabajo con sitios web ha sido utilizado en metodologías de otros trabajos sobre postgrados en políticas públicas en América Latina: ver por ejemplo, Purón (2018) y Sanabria-Pulido et al (2016).

⁴⁷ El Máster en Administración Pública (MPA) es el título profesional básico para una carrera de gestión en la administración pública. El plan de estudios está diseñado para ayudar a los estudiantes a desarrollar las habilidades y técnicas utilizadas por los líderes y gerentes para implementar políticas, proyectos y programas que resuelven importantes problemas de la sociedad. Los graduados de un programa de MPA trabajan en todos los niveles de gobierno (federal, estatal y local), en organizaciones sin ánimo de lucro, en organismos internacionales, empresas de consultoría y en el sector privado.

El Máster en Políticas Públicas (MPP) hace hincapié en el análisis y la evaluación de la información para resolver problemas de políticas públicas. Como analistas, gestores y líderes, los graduados del MPP trabajan con datos cuantitativos y cualitativos para desarrollar, valorar y evaluar enfoques alternativos a problemas actuales y emergentes. Sus carreras se desarrollan en

que permitieron seleccionar un tipo específico de másteres orientados a la educación en políticas públicas, resultando una muestra de 15 de estos. Se decidió agregar otros tres planes de estudio provenientes de instituciones que, aun cuando no hacen parte del top 50 citado, son reconocidas en la región en el campo de las Políticas Públicas. Se trata de: la Fundación Getulio Vargas (FGV) en Brasil (donde se seleccionaron dos programas) y el Centro de Investigación y Docencia en Economía (CIDE) en México que creó el primer Master en Políticas Públicas en América Latina en 1976.

En segundo lugar, se analizó la literatura sobre metodologías de enseñanza aprendizaje activo y se seleccionó la información referente al origen y características del ABP.

Se desarrolló un análisis de contenido, apoyado por el software de análisis de datos cualitativos Nvivo, con el corpus de información levantado desde portales web de los programas guiado por 3 elementos: descripción de la formación, objetivos del máster y perfil de egreso. Este análisis privilegió la descripción de los puntos en común entre las distintas propuestas de formación, de esta forma, fue posible identificar las similitudes y diferencias de las propuestas y distinguir las capacidades y habilidades que los programas estudiados se proponen desarrollar en sus estudiantes. Posteriormente se procedió a contrastar estas habilidades y capacidades con los objetivos y funciones que se distinguieron en la literatura sobre la herramienta pedagógica ABP.

Este estudio pudo revelar la utilidad de esta herramienta en la enseñanza del campo de las políticas públicas y específicamente en el cumplimiento de la totalidad de los resultados de aprendizaje definidos por los distintos programas.

5.1 Característica de los programas de Master en Políticas Públicas en América Latina

5.1.1 Descripción de la formación

La comparación de los 18 programas permitió observar semejanzas importantes respecto al tipo de máster, al perfil de egreso y al campo de acción

diversos campos de la administración pública y en todos los niveles de gobierno (federal, estatal y local), en entidades sin fines de lucro, organizaciones internacionales, agencias de consultoría y en el sector privado. (NASPAA, 2016 en Pal & Clark 2016, p. 286-287) (Traducción de los editores).

del futuro egresado. Se distinguieron diferencias respecto a las unidades que alojan los postgrados y se identificaron las décadas del 2000 y 2010 como aquellas que vieron nacer la gran mayoría de estas propuestas formativas: diez de ellos fueron creados entre el 2000 y el 2020 (55% de los programas) y cuatro en la década de los 90 (representando un 22%).

En la definición misma de los programas se encuentran varias semejanzas, primero respecto al tipo de Máster, se pudo constatar que la mayoría de las propuestas estudiadas se definen como profesionalizantes⁴⁸, sólo uno de ellos se identificó como académico (investigativo). Ahora bien, es posible sospechar desde la información entregada que muchos programas son más bien híbridos, sin duda un análisis más profundo que incluya entrevistas a sus directores y/o un análisis que considere el estudio de los cursos específicos de cada currículum permitirá ahondar en este tema. En segundo lugar, existen similares perfiles de ingreso ya que en la mayoría de los programas no se exigen, ni conocimientos previos ni provenir de ámbitos asociados a las políticas públicas (sólo dos de ellos lo exigen), pero sí subrayan las motivaciones, las proyecciones y ambiciones que se espera posean los aspirantes y postulantes al definir la carrera como vinculada al “liderazgo”, al “desempeño en un campo específico” y al “carácter profesional”. El tercer elemento de semejanza de los programas se refiere a los campos de acción del futuro egresado: todas las propuestas, sin excepción, destacan: los gobiernos y el ámbito público, las organizaciones del sector privado y la sociedad civil, el

⁴⁸ Existen dos tipos de programas en la región: el Master Profesional y el Master Académico (influenciado directamente por los acuerdos de Bolonia de 1999). Ambos son definidos por las agencias de acreditación de cada país y en términos generales se puede reconocer que ambos tipos de programas tienen en común profundizar conocimientos en un área determinada. Su diferencia proviene de la manera de llegar a la obtención de ese conocimiento: el primero se centra en un proceso formativo “profesionalizante” en base a una aplicación práctica y una vinculación con los avances del área para su aplicación en el futuro ejercicio profesional y en consecuencia establece que el proceso culmina con una actividad específica de graduación donde se debe aplicar el conocimiento al ámbito profesional. El Master Académico tiene una orientación “investigativa”, busca una mayor profundización del conocimiento, su proceso formativo está orientado a la adquisición de conocimientos y competencias en el campo disciplinario del programa y habilita al estudiante para resolver problemas complejos de manera sistemática y creativa. Este proceso culmina con la realización de una tesis, u otra actividad de creación y/o investigación, donde se busca que el estudiante aporte creativamente en la profundización de un tema específico del conocimiento (CNA, 2020).

campo de la gestión pública y de las interacciones entre el Estado y la sociedad, así como también cualquier organización estatal o privada, nacional o internacional.

La diferencia entre los másteres a nivel de su descripción se observa en las unidades que albergan las formaciones. Aunque destacan las Facultades de Economía junto con unidades especializadas en Gobierno o Asuntos Públicos (que representan el 39% y 33% de los programas respectivamente), se identifican al mismo tiempo las Facultades de Ciencias Sociales y/o Ciencias Políticas⁴⁹ que alcanzan el 17% y en mucho menor grado se observan otras unidades como Ingeniería y Ciencias, y Humanidades representando aproximadamente un 5% cada una. Es decir que la enseñanza de las políticas públicas proviene de una diversidad de campos –confirmando evidencias recolectadas previamente por otros estudios– con una influencia importante de la Economía y de Centros específicos dedicados a asuntos de gobierno.

5.1.2 Objetivos y perfil de egreso

Los “objetivos” y “perfiles de egreso” permitieron levantar las capacidades que estos programas se comprometen a desarrollar en sus estudiantes. Gracias a la información recopilada se procedió buscar los puntos en común a todos los másteres, se lograron identificar elementos centrales a la mayor parte de las formaciones, lo que permitió definir las capacidades y habilidades mayormente propuestas y por tanto consideradas como las más relevantes o núcleo del estudio (ver cuadro n°2).

Aun cuando el contenido mismo de los programas (es decir las teorías, y/o enfoques centrales estudiados) no fue el objetivo de este estudio, sí se pudo identificar gracias al nombre de los cursos propuestos que existe un predominio del enfoque de ciclo de políticas: Las formaciones tiene un carácter funcional y operativo basado en la necesidad de formular, implementar y evaluar políticas. Se promueven los conocimientos de diversas

⁴⁹ Esta clasificación no separa Ciencia política de Ciencias Sociales ya que la mayoría están alojadas en Ciencias Sociales y hubo una única facultad de Ciencia Política que reúne ciencias sociales en su título: Facultad de Ciencia Política y Ciencias Sociales Educación Médica Superior

disciplinas, pero siempre vinculando directamente al ciclo de las políticas públicas y se fomenta la formulación de políticas basadas en evidencia.

Cuadro 2: Relevamiento de elementos centrales desde objetivos y perfiles de egreso de los programas.

Objetivos	Perfiles de Egreso ⁵⁰
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar una formación inter y/o multidisciplinaria. • Desarrollar la capacidad de vincular el conocimiento a los diferentes contextos presentes en el campo de las políticas públicas. • Comprender los diversos factores que influyen en todo el ciclo de políticas públicas. • Ser capaz de resolver problemas públicos. • Formar profesionales que tomen decisiones basadas en evidencia. • Preparar para integrar equipos multidisciplinarios. Promoción del trabajo colaborativo. • Orientación a la resolución de problemas: Aplicación del conocimiento a la solución de problemas públicos y otros procesos del ciclo de las políticas públicas. • Desarrollar el liderazgo colaborativo. • Promover el trabajo en redes interdisciplinarias. • Desarrollar capacidad de Innovación. • Formar profesionales capaces de promover la ética, la responsabilidad social y el bien común. • Formar profesionales líderes que logren convertirse en agentes de cambio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adquirir conocimientos flexibles que desarrollen la conciencia de los vínculos entre las políticas públicas, la economía, la sociedad y la cultura. • Tener la capacidad de transferir los conocimientos hacia las prácticas concretas de la gestión pública. • Desarrollar habilidades y actitudes necesarias para analizar y/o intervenir en el proceso de políticas públicas, en otras palabras, para participar y/o liderar la formulación, la decisión, la implementación y/o la evaluación de políticas. • Ser capaz de comprender la importancia del contexto a la hora de desarrollar políticas públicas y así poder incorporar otras variables a su actuación. • Capacidad de integrar perspectivas diversas en la resolución de un problema público. • Desarrollar habilidades de persuasión, negociación, escucha y pensamiento estratégico. • Desarrollar competencias específicas propias de los subsistemas de trabajo del sector público, tales como jurídico-administrativo, gestión del empleo público, economía del sector público y estrategias de gestión pública, por ejemplo. • Ser capaz de tomar decisiones basadas en evidencia empírica. • Habilidades para contribuir a la promoción de la ética, la responsabilidad social y el bien común. • Capacidad de innovación y liderazgo. • Habilidades comunicativas, liderazgo colaborativo y resolución de conflictos.

Fuente: Adaptado desde Munoz-del-Campo (2022, p. 11)

⁵⁰ El perfil de Egreso permite observar el conjunto de conocimientos, competencias y actitudes que el/la estudiante de un programa específico habrá internalizado al momento de su titulación o graduación, como tal constituye el marco de referencia para la aplicación de los criterios de evaluación (CNA, 2020).

6. Los aportes del Aprendizaje Basado en Problemas ABP en la Enseñanza de las Políticas Públicas

Las evidencias recolectadas dan cuenta de las distintas formaciones propuestas en la región latinoamericana para preparar a los futuros actores de “lo público”, tanto aquellos que se desempeñarán dentro del aparato político-administrativo como fuera de él desde plataformas tan diversas como organizaciones de la sociedad civil, ONG, organizaciones internacionales, *think tanks* y Universidades. Estas propuestas promueven una formación multi e interdisciplinaria, dan cuenta de la importancia del trabajo en red reconociendo una diversidad de actores, destacan la importancia de preparar a los estudiantes en la resolución de problemas públicos y en tomar decisiones en base a evidencias. Proponen igualmente el desarrollo de habilidades como el liderazgo, la innovación, la capacidad de manejar y gestionar equipos y defienden el principio de la probidad administrativa, promoviendo la ética, el compromiso social y el bien común.

Desde las capacidades identificadas se propone aquí reflexionar desde una perspectiva que privilegia, por un lado, las implicancias pedagógicas que intervienen cuando se aborda el tema de la enseñanza en políticas públicas y la utilidad de la herramienta ABP por el otro. Como se ve en el cuadro n°3, existe una coherencia entre los objetivos de las distintas formaciones con las funciones de esta herramienta y con las competencias requeridas por NASPAA en las formaciones de los funcionarios públicos.

Primero, se destaca aquí que actuar en el campo de las políticas públicas requiere comprender los distintos contextos en los cuales ellas operan. Hay un desafío que se instala al respecto y que se refiere a que los estudiantes necesitan comprender el mundo de las políticas públicas, para ello se debe trabajar sobre conocimientos previos que los propios estudiantes traen al aula. Por esto es importante lograr los aprendizajes tanto de conocimientos específicos como de las percepciones del campo público a nivel general. Las formaciones establecen una visión de este campo como multidisciplinario donde destaca la adquisición de conocimientos interdisciplinarios desde la economía, la sociología, las ciencias políticas y la comunicación. Igualmente establecen la vinculación del conocimiento con los distintos contextos presentes en el ámbito de las políticas públicas, contextos cuya comprensión también depende de una mirada multidisciplinaria y transdisciplinaria.

Al respecto el ABP desarrolla capacidades para observar y mirar una realidad específica desde múltiples perspectivas, integrando informaciones provenientes de fuentes diversas, contribuyendo a promover esta mirada multidisciplinaria. También es una herramienta que fomenta habilidades para adaptarse a los cambios, un elemento fundamental en el campo de las políticas públicas y en los objetivos y perfiles de egreso definidos por las distintas formaciones estudiadas que promueven la innovación y prometen formar profesionales líderes que logren convertirse en agentes de cambio. Esta adaptación al cambio es importante ya que las evidencias desde el análisis de las políticas públicas muestran la resistencia de los actores al cambio y una fuerte tendencia al statu-quo, dinámicas incompatibles con las necesidades de cambio e innovación que rodean las políticas públicas en la actualidad.

Como segundo elemento se propone aquí reflexionar sobre la necesidad de que la enseñanza en políticas públicas profundice el conocimiento teórico y fáctico al mismo tiempo. Estos dos campos son parte de una misma moneda que es el análisis de las políticas públicas. Una de esas caras se relaciona a su origen funcional a los aportes de Laswell, quién proponía un enfoque centrado en la eficiencia y eficacia de las políticas y por ende en el funcionamiento del Estado que se relacionaba con los elementos materiales y técnicos asociados al proceso de políticas públicas. La segunda cara teórica-científica promueve el desarrollo de un conocimiento específico, se apoya en los preceptos teóricos para desarrollar teoría en este campo y lograr establecer miradas prospectivas que apoyen las decisiones públicas. El ABP permite conseguir lo que se proponen las formaciones contribuyendo a la adquisición de un conocimiento flexible y al desarrollo de habilidades para la resolución de problemas. La aplicación del conocimiento para solucionar problemas públicos se transforma en un elemento fundamental de las propuestas que exige a su vez una comprensión tanto de la teoría como de la realidad a intervenir.

Esta herramienta deja capacidades instaladas en los futuros profesionales para trabajar por ejemplo en redes horizontales interculturales e intervenir en los equipos interdisciplinarios a cargo de implementar hoy en día las políticas públicas. El hecho de aprender a abordar problemas desde perspectivas multivariadas, permite a los estudiantes comprender la importancia de integrar distintos tipos de fuentes de información y, actuar con la diversidad de actores e intereses implicados en los procesos de políticas públicas. Los

futuros profesionales pueden así tomar conciencia del papel que estarán llamados a desempeñar en niveles específicos de la acción pública, ya sea en la esfera local, nacional y/o internacional. Esto implica comprender que dicha intervención incluye relacionarse con un amplio abanico de actores y “hacer” con una diversidad social, económica, cultural y/o identitaria comprometida en cada campo de acción. También permite a los estudiantes convertirse en colaboradores eficaces, desarrollando habilidades de razonamiento para liderar, participar y/o gestionar en los procesos de políticas públicas.

Cuadro 3: Comparación entre objetivos planteados por NASPAA, MPP y MPA en América Latina y ABP.

Cinco dominios de competencias requeridas por NASPAA	Metas del ABP	Desafíos de MPP / MPA en AL.
<ul style="list-style-type: none"> • liderar y gestionar en interés público. • participar y contribuir al proceso de políticas. • analizar, sintetizar, pensar críticamente, resolver problemas y tomar decisiones basadas en evidencia en un entorno complejo y dinámico. • articular, aplicar y promover una perspectiva de servicio público. • Comunicarse e interactuar de manera productiva y culturalmente sensible con una fuerza laboral diversa y con la sociedad en general. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la adquisición, retención y uso de conocimientos, construir una base de conocimientos amplia y flexible. • Desarrollar habilidades efectivas para la resolución de problemas. • Desarrollar habilidades de aprendizaje permanente y autodirigidas. • Los estudiantes se convierten en colaboradores efectivos. • Ayudar a los estudiantes a desarrollar las habilidades de razonamiento y comunicación. • Desarrollar nuevas habilidades, responsabilidades y comprensiones sociales y cognitivas. • Desarrollar el interés intrínseco de los estudiantes en la materia y, posteriormente, su motivación para aprender y luego se motiven intrínsecamente para aprender. • Desarrollar la capacidad de los estudiantes para ver problemas desde puntos de vista multidisciplinarios, integrando información de muchas fuentes diferentes. • Facilitar el desarrollo de prácticas de aprendizaje colaborativo eficaces. • Enfatizar en los estudiantes la importancia de aprender para comprender en lugar de aprender para recordar. • Hacer que el estudiante sea responsable de su aprendizaje, colocando la responsabilidad del aprendizaje en los estudiantes. • Mejorar el pensamiento flexible y la capacidad de adaptación al cambio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un Conocimiento multidisciplinario. • Vincular el conocimiento a los distintos contextos presentes en el ámbito de las políticas públicas. • Aplicar el conocimiento a la solución de problemas públicos y otros procesos del ciclo de políticas públicas. • Preparar para integrar equipos multidisciplinarios. • Promocionar el trabajo colaborativo. • Trabajar en Redes Interdisciplinarias. • Tomar decisiones en base a la evidencia. • Preparar para la Innovación. • Promover la ética, la responsabilidad social y el bien común. • Liderar en el proceso de políticas públicas. • Formar profesionales líderes que logren convertirse en agentes de cambio. • Adquirir conocimientos flexibles que desarrollen la conciencia de los vínculos entre las políticas públicas, la economía, la sociedad y la cultura. • Poseer la capacidad de transferir los conocimientos hacia las prácticas concretas de la gestión pública. • Desarrollar habilidades comunicativas, liderazgo colaborativo y resolución de conflictos.

Fuente: Elaborado por la autora en base a la literatura sobre ABP (Barrows & Kelson, 1995; Lam, 2004; Savery, 2019; Gallagher, 1997; Duch et al., 2001), NASPAA (2019) y resultados del análisis de las Formaciones en MPP y MPA.

El tercer punto a destacar en la enseñanza de las políticas públicas aborda las habilidades y actitudes que se recomiendan acompañen la adquisición de conocimientos. Desde el rol del estudiante, el ABP requiere la conformación de grupos, que, gracias a dinámicas del aprendizaje autónomo, promueven la colaboración y el trabajo en equipo. Dado que se trata de una actividad que se desarrolla en un tiempo determinado –de al menos unas semanas en base a la dinámica grupal y cuyo objetivo es resolver problemas públicos– permite a los estudiantes confrontarse a experiencias concretas de políticas públicas. Se trata de una instancia que fomenta el identificar y resolver problemas específicos de la realidad desde la relación que se establece entre los(as) compañeros(as) y entre los grupos con su mediador (el profesor). Estas dinámicas logran desarrollar en los estudiantes valores como: respeto, tolerancia, conciencia de la diferencia, liderazgo y colaboración. La planificación del ABP incluye ejercicios que permiten promover la defensa de la ética y probidad pública e inculcar progresivamente el respeto por la diversidad y la defensa del bien común. Durante el desarrollo de la actividad los y las estudiantes pueden igualmente reflexionar sobre su propio aprendizaje gracias al desarrollo de capacidades metacognitivas que les ayudarán a darse cuenta de la importancia de distintas habilidades blandas en el logro de los objetivos propuestos. Esta herramienta deja además instaladas habilidades de aprendizaje auto dirigido y de por vida; una motivación intrínseca por seguir educándose, privilegia el “aprender para comprender” en lugar de “aprender para recordar” y logra que los estudiantes se hagan responsables de su propio aprendizaje, colocando la responsabilidad de este proceso en ellos mismos (ver cuadro n°3). Una dificultad en la ejecución del ABP puede estar en que se requiere la elaboración de un sistema dinámico de evaluación que, por un lado, permita la evaluación de habilidades y actitudes y, que, por el otro, incluya la co-evaluación y autoevaluación a nivel individual y colectivo. Los desarrollos de estos sistemas de evaluación son vitales ya que a través de ellos se generan debates donde los estudiantes logran reflexionar sobre sus propios procesos de aprendizaje. Esto requiere que los tutores estén capacitados en la elaboración de estas rúbricas evaluativas.

En la actualidad existe también una necesidad de desarrollar otras habilidades que pongan valores como el respeto de la diversidad social, cultural e identitaria y la defensa de la democracia en el centro del actuar de los servidores públicos, quienes también se espera actúen defendiendo la ética, la transparencia y la probidad pública. Habilidades, valores y principios que vengan a acompañar a los ya consagrados criterios de eficacia y eficiencia que se encuentran desde el origen de esta disciplina.

Estas habilidades y actitudes no se logran aprender desde una dinámica centrada en el profesor (teacher-centered y lecture-based approach), por lo que el desafío de las formaciones en MPP y MPA consiste en preparar a los futuros actores públicos a integrar el entorno político-institucional, social, cultural e identitario en el que están destinados a intervenir con un compromiso social con la organización y con los ciudadanos.

A modo de conclusión es necesario decir aquí que los formadores de estos futuros actores de lo público estamos llamados a cumplir un rol en la formación y capacitación de las nuevas generaciones. Si tomamos conciencia que gran parte del aprendizaje ocurre en el aula (presencial o virtual) es necesario reflexionar no sólo sobre qué enseñamos (contenidos, enfoques teóricos), sino que sobre el cómo lo enseñamos. Si efectivamente la formación de los profesionales incide en el funcionamiento de las políticas públicas entonces es importante que las distintas formaciones de los futuros hacedores de políticas, gestores públicos y analistas de políticas públicas contribuyan a dejar instaladas capacidades que les permitirán cumplir un rol que contribuya a la legitimación del aparato público. Esto permitirá reinstalar la confianza en las instituciones que se ha visto tan mermada en las últimas décadas, reconectando a la ciudadanía con sus autoridades, generando vínculos reales y duraderos entre los distintos actores implicados en los procesos de políticas públicas.

En este marco el Aprendizaje Basado en Problemas, se instala como una herramienta metodológica pertinente para integrar los procesos de enseñanza-aprendizaje de los MPP y MPA estudiados, tanto por su capacidad a potenciar habilidades para la resolución de problemas y su aptitud a generar aprendizajes flexibles, como por su rol en el desarrollo de una serie de competencias y habilidades. El rol del ABP es relevante para desarrollar habilidades humanas que mejorarán el desempeño de los futuros profesionales del ámbito público. Esto permitirá profundizar el rol

que las políticas públicas pueden adoptar para la defensa y promoción de la democracia en la región latinoamericana. Por esto vale la pena reflexionar sobre la formación de los futuros actores de lo público y lograr que tanto ellos como el aparato gubernamental se transformen en defensores fundamentales del proceso democrático.

7. Referencias

Ananiadou, K., & Claro, M. (2009). *Century skills and competences for new millennium learners in OECD Countries*. (Report No. 41). OECD Education. https://www.oecd-ilibrary.org/education/21st-century-skills-and-competences-for-new-millennium-learners-in-oecd-countries_218525261154

Appe, S., & Barragán, D. (2013). Strategies outside the formal classroom: Nonprofit management education in transparency and accountability. *Journal of Public Affairs Education*, 19(4), 591-614 <https://doi.org/10.1080/15236803.2013.12001755>

Ayala-Valenzuela, R., Beate, H., & Toro-Arevalo, S. (2011). El sentido didáctico del “Aprendizaje Basado en Problemas” en la educación médica. *Educación Médica Superior*, 25(3), 344–351.

Bentancur, N. (2004). “Gobiernos, Banco Mundial y Universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América Latina”. *Pensamiento Educativo*, 11, 7-15.

Bentancur, N. (2011). La enseñanza de políticas públicas por medio de un juego de rol. Análisis de experiencias en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay) 2010-2011. *Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública*, 18, 125:145

Bentancur, N., Bidegain, G., & Martínez, R. (2021). La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política. *Íconos – Revista de Ciencias Sociales* (71), 13-36 <https://doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4800>

Bransford, J. D., Brown, A. L., & Cocking, R. (2000). *How people learn: Brain, mind, experience, and school* (expanded edition). Washington, DC: National Academy Press. Retrieved from <http://www.nap.edu/catalog/9853/how-people-learn-brain-mind-experience-and-school-expanded-edition>.

Busso, M., Cristia, J., Hincapié, D., Messina, J., & Ripani L. (2017). *Aprender mejor, políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. Ciudad de México: Banco Interamericano de Desarrollo.

Casals, E., García, Y., Noguera, E., Payà, M., & Tey, A. (2005-02 7-27). Una experiencia de innovación y mejora de la docencia universitaria mediante la metodología de aprendizaje basado en problemas (ABP). *V Congreso Internacional Virtual de Educación. Barcelona.*

Cardozo, N. (4-6 August 2021). El campo de las políticas públicas en América Latina: Balance y perspectivas. En *VII Congreso Uruguayo de Ciencia Política "La Ciencia Política Frente Al Nuevo Escenario Global: Repensando Los Márgenes De La Democracia.* Montevideo, Uruguay (Virtual).

Careaga, M., Rubaii, N., & Leyva, S. (2017). Beyond the case method in public affairs education: Unexpected benefits of student-written cases. *Journal of Public Affairs Education, 23*(1), 571-590.

CNA (2020). *Operacionalización de Criterios de Evaluación para la Acreditación de Programas de Postgrado.* Comisión Nacional de Acreditación, Chile. <https://www.cnachile.cl/Documentos%20de%20Paginas/Operacionalizaci%c3%b3n%20de%20criterios%20de%20Postgrado.pdf>

Capobianco, S., Chen, X., Líppez-De Castro, S., & Rubaii, N. (2018). Enhancing global and intercultural competencies in Master of Public Administration classes: Assessing alternative approaches to incorporating cultures and languages. *Teaching Public Administration, 36*(2), 178-200.

Díaz, C., Galano, N., & Curti, G. (Eds.). (2014). *Miradas de políticas públicas: Cómo se enseña y aprende análisis de políticas públicas en América Latina.* Rosario: Política y Gestión.

Duch, B. J., Groh, S.E., & Allen D. E. (Eds.). (2001). *The power of problem-based learning.* Sterling: Stylus.

Engeli, I. & Rothmayr, Ch. (2014). *Comparative policystudies.* Palgrave Macmillan.

Gallagher, Sh. A. (1997). Problem-Based Learning: Where did it come from, what does it do, and where is it going. *Journal for the Education of the Gifted, 20*(4), 332–362. <https://doi.org/10.1177/016235329702000402>

Goodman, D. (2008) Problem-based Learning in the MPA Curriculum. *Journal of Public Affairs Education, 14*(2), 253–270. <https://doi.org/10.1080/15236803.2008.12001523>

Grindle, M. S. (2010). *Constructing, deconstructing, and reconstructing career civil service systems in Latin America.* Retrieved from: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:4448871>

Hung W., Moallem M., & Dabbagh N. (2019). Social Foundations of Problem Based Learning. En Mahnaz Moallem, Woei Hung, Nada Dabbagh (Ed.). *The Wiley Handbook of Problem Based Learning* (pp. 51-79). Nueva Delhi: Wiley.

Lam, D. (2004). Problem-based learning: an integration of theory and field. *Journal of Social Work Education*, 40(3), 371–389. <https://doi.org/10.1080/10437797.2004.10672294>

Mendez, J. L., & Dussauge-Laguna, M. I. (2017). Policy analysis in Mexico: an introduction. En J. L. Mendez & M. I. Dussauge-Laguna (Eds.), *Policy analysis in Mexico* (pp. 1-8). Bristol: Policy Press.

Moallem, M., Hung, W., & Dabbagh, N. (Eds). (2019). *The Wiley handbook of problem-based learning*. Puducherry: Wiley.

Mudida, R., & Rubaii, N. (2017). Providing context and inspiring hope: Using the case method to teach public policy in developing countries. *Journal of Public Affairs Education*, 23(2), 691-712.

Munoz-del-Campo, N. (2022). The problem-based learning as a pedagogical framework for teaching master of public policy and master of public administration programs in Latin America. *Teaching Public Administration*, 41(3), 408-426. <https://doi.org/10.1177/01447394221124818>

NASPAA (2019). *Accreditation Standards for Master's degree programs*. NASPAA. <https://www.naspaa.org/sites/default/files/docs/2019-11/NASPAA%20Accreditation%20Standards%20-%202019%20FINAL%20with%20rationale.pdf>

Pal, L. A., Clark, I. D. (2016). Teaching public policy: Global convergence or difference? *Policy and Society*, 35(4), 283–297. DOI: 10.1016/j.polsoc.2016.11.006

Plissock, C. (Ed.). (2014). *Enseñanza y aprendizaje de administración y políticas públicas en las Américas*. Santiago de Chile: Ril Editores.

Purón, G. (2018). A comparative analysis of public affairs master's programs in the United States and the Latin American region. *Journal of Public Affairs Education*, 25(4), 495-523. <https://doi.org/10.1080/15236803.2018.1489094>

Roth, A.-N. (2016). Desarrollo y enseñanza en análisis de políticas públicas en América Latina. *Estudios Políticos*, 49, 189–191. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n49a10>

Rubaii, N., & Plissock, C. (2013) Public administration education in Latin America—understanding teaching in context: An introduction to the symposium. *Journal of Public Affairs Education*, 19(4), 585–589. <https://doi.org/10.1080/15236803.2013.12001754>

Rubaii, N. (2016a). Promoting social equity, diversity, and inclusion through accreditation: Comparing national and international standards for public affairs programs in Latin America. *Quality Assurance in Education*, 24(4), 1-37.

Rubaii, N. (2016b) Bringing the 21st-century governance paradigm to public affairs education: Reimagining how we teach what we teach. *Journal of Public Affairs Education*, 22(4), 467–482. <https://doi.org/10.1080/15236803.2016.12002261>

Sanabria-Pulido P., Rubaii N., & Purón G. (2016) Public affairs graduate education in Latin America: Emulation or identity? *Policy and Society*, 35(4), 315–331. DOI: 10.1016/j.polsoc.2016.11.004

Savery, J. R. (2019). Comparative pedagogical models of problem based learning. En M. Moallem, W. Hung, N. Dabbagh (Eds.). *The Wiley handbook of problem based learning* (pp. 81-104). Hoboken: Wiley.

Schmidt, H. G., Rotgans, J. I., & Yew E.H.J. (2019). Cognitive constructivist foundations of problem-based learning. En M. Moallem, W. Hung, N. Dabbagh (Eds.). *The Wiley handbook of problem-based learning* (pp. 25-50). Hoboken: Wiley.

Schmidt, H.G. (2012). A brief history of problem-based learning. En O'Grady G, Yew E.H.J., Goh K.P.L., Schmidt H.G., editors. *One-day, one-problem: An approach to problem-based learning* (pp. 21-40). Singapur: Springer.

Tan O.S. (2003). *Problem-based Learning Innovation: Using problems to power learning in the 21st century*. Singapur: Gale.

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

Evaluación de calidad de las tesis de maestría de políticas públicas en Colombia:

una comparación entre enfoques convencionales y crítico-interpretativistas

Sergio Iván **Martínez Porras**

André-Noël **Roth Deubel**

Olga Lucia **Salamanca Ruiz**

María Camila **Pinzón Segura**

1. Introducción

La enseñanza y la investigación de políticas públicas en Colombia, con una trayectoria que no supera los 30 años, puede ser analizada como una consecuencia o respuesta a las transformaciones del Estado y la Administración Pública en el marco del proyecto neoliberal globalizado y que se instaló en la región latinoamericana desde la década de los años 80. En particular al contexto colombiano, los cambios constitucionales realizados en 1991 implicaron la adaptación a estos cambios con una nueva ley de educación en 1994 (Ley 30 de 1994), la cual facilitó la introducción del análisis de políticas públicas como campo académico en el país. De manera concomitante, los estudios académicos sobre políticas públicas se desarrollaron en el país y también empezaron a diversificarse epistemológicamente. Con base en estas consideraciones, nos interesó revisar la orientación de los estudios universitarios en materia de políticas públicas y, particularmente estudiar de manera comparada algunos aspectos cualitativos de las tesis de grado en función de los fundamentos epistemológicos usados para su realización. En primer lugar, recordaremos algunos elementos relacionados con la constitución del campo de estudio, su evolución y su recepción en América latina. Luego,

señalaremos los elementos metodológicos para seleccionar las tesis analizadas y la estrategia de evaluación de la calidad escogida. Finalmente, se presentan los resultados y se discuten previo a concluir.

2. Transformaciones en el campo de estudio de las políticas públicas

Tras la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de grandes tensiones geopolíticas, económicas y sociales, en medio de la Guerra Fría, en Estados Unidos se vieron motivados por el estudio científico de la acción pública en miras a mejorar su eficacia y a fortalecer sus regímenes políticos democráticos liberales. Se consolidó una nueva área de estudio relacionada con las políticas públicas como campo científico vinculada a la ciencia política. Se reconoce el papel pionero de Harold Lasswell con su texto “Orientación hacia las políticas” publicado en 1951. Los objetivos principales perseguidos por Lasswell fueron, por un lado, tener una mejor comprensión de los problemas públicos desde la interdisciplinariedad, algo inusual para la época, para brindar evidencias científicas que ayuden a los actores políticos y administrativos de los gobiernos a mejorar sus decisiones y, por otro lado, contribuir al fortalecimiento de los valores democráticos liberales mediante el fomento de la educación y la participación de la sociedad civil en la formación de las grandes decisiones públicas (Lasswell, 1951). De allí surgió el modelo heurístico conocido como el ciclo de política pública, el cual resultó ser una herramienta exitosa para permitir el desarrollo de la investigación en esta área. La demanda de experticia en estas nuevas *policy sciences* por parte de los gobiernos favoreció entonces el desarrollo de instituciones académicas públicas y privadas para responder a este nuevo mercado. Sin embargo, estas *policy sciences*, así como los principales enfoques de análisis de políticas públicas desarrollados en este entonces, quedaron atadas a un pensamiento racionalista moderno dominante, que se tradujo epistemológicamente en un uso casi exclusivo de una perspectiva paradigmática de corte positivista.

A partir del final de la década de los 1980 y como consecuencia al proceso de apertura de mercado después del derrumbe del bloque soviético, calificado comúnmente como neoliberal, Latinoamérica experimentó un boom de las políticas públicas (Mota Díaz, 2016), cuya difusión se hizo

principalmente a través de las instituciones multilaterales en el marco del proceso de creciente globalización, de desregulación neoliberal y de achicamiento del Estado. Este auge se caracterizó por una apropiación acrítica de este nuevo campo de saber científico (Aguilar, 2011, p. 28) por parte de las universidades y de los gobiernos latinoamericanos, y prometía mejorar la eficacia y eficiencia de la acción del Estado a partir de una perspectiva paradigmática positivista o neopositivista cada vez más centrada en los postulados de la ciencia económica neoclásica, en particular con teorías neo-racionalistas (*rational choice*), posteriormente complementadas con perspectivas neoinstitucionalistas.

Las reformas del Estado que requería este nuevo contexto ideológico se plasmaron, en el caso de Colombia, en la nueva constitución política de 1991 y en una nueva ley de educación (Ley 30 de 1994) que propició la introducción de nuevos currículos académicos para responder a la demanda social. En esta coyuntura se facilitó la apertura de varios programas universitarios de ciencia política de pregrado y de posgrado, propiciando la introducción de la temática de las políticas públicas en su programación, con la intención de ofrecer a sus estudiantes el desarrollo de capacidades y habilidades para el diseño de políticas públicas racionales basadas en evidencias, con la esperanza de poner freno a la mala administración y al clientelismo y, a su vez como necesidad para responder coherentemente con las demandas neoliberales de reformas en materia de la acción estatal. De esta manera se pretendió también desde la academia posicionar al análisis de políticas públicas como una herramienta eficiente para los gobiernos y la administración pública en la resolución de los problemas y conflictos gubernamentales.

Así, estos abordajes basados en una racionalidad garantizada por las evidencias cuantitativas, calificados como siendo enfoques *mainstream*, resultaron en fase con el discurso neoliberal dominante en los años 90 y se adoptaron de manera privilegiada tanto en los escenarios gubernamentales como académicos entonces dominados por la ciencia económica neoclásica. Son perspectivas principalmente de origen anglosajón que privilegian un análisis racional y economicista de los problemas públicos y fomentan un diseño de programas funcionales a los intereses económicos y políticos dominantes.

De esta forma, la introducción de este análisis en los programas académicos de estudio se hizo fundamentalmente a través de paradigmas

positivistas y postpositivistas⁵¹ y privilegiando metodologías cuantitativas. Lo anterior fomentó una tecnificación y especialización de la labor analítica, dando una importancia casi exclusiva al saber experto y académico, principalmente de tipo económico y cuantitativo. Lo que lleva a relegar a un lugar de invisibilidad y de marginalidad tanto los saberes locales y las especificidades del contexto como los conocimientos de tipo más interpretativos y cualitativos aplicados al análisis de las políticas públicas desarrollados por académico/as generalmente más afiliado/as a la ciencia política que a la económica.

Así, en el caso de Colombia, este campo de estudio e investigación emerge de forma tardía a inicios de la década de 1990 y aparece prácticamente

51 Para la diferenciación de paradigmas de investigación, particularmente en cuanto a la que existe entre lo que se podría llamar como el paradigma *mainstream* y los paradigmas alternativos de investigación para políticas públicas, este artículo utilizó los postulados de Egon Guba (1990), el cual establece que los paradigmas pueden ser caracterizados a partir de sus supuestos ontológicos (relacionados con la naturaleza de lo que se puede conocer, o la naturaleza de la realidad), supuestos epistemológicos (la naturaleza de la relación entre el conocedor y lo que es conocible) y, supuestos metodológicos (el cómo el investigador puede hallar lo que es conocible).

Cuando hablamos de paradigma(s) *mainstream*, nos referimos puntualmente a lo que Guba denominó los paradigmas positivista y postpositivista. El primero tiene una ontología realista, en donde la realidad existe fuera del investigador y es conducida por leyes y mecanismos naturales, causales y generalizables, su epistemología es dualista/objetivista, y su metodología es experimental/manipulativa con un énfasis en la falsación de hipótesis. Por su parte, y debido a debates históricos frente a los anteriores supuestos esenciales, el postpositivismo se sustenta en una ontología realista crítica, en donde la realidad existe pero no puede ser nunca completamente aprendida, su epistemología es un objetivismo modificado, en donde la separación entre investigador y objeto es un ideal pero se entiende que solo puede ser aproximada, y finalmente, su metodología es experimental/manipulativa modificada, la cual integra elementos como el multiplismo crítico, métodos naturalistas, cualitativos, y teoría fundamentada.

Por su parte, los paradigmas alternativos van a consistir en lo que Guba (1990) denominó como teoría crítica y constructivismo. La ontología de la teoría crítica es igual a la del postpositivismo: realismo crítico, su epistemología es el subjetivismo, en donde se realiza un gran énfasis en los valores que indefectiblemente guían la labor del investigador social, y por último se establece una metodología dialógica y transformativa, en donde caracterizar la falsa consciencia o las estructuras hegemónicas de poder contribuye a su transformación. Finalmente, el constructivismo plantea una ontología relativista, en donde la realidad existe como múltiples construcciones mentales, es local y específica, y depende de los que la sostienen. La epistemología es subjetivista, pero a diferencia de la teoría crítica, el énfasis está en que los hallazgos surgen del proceso de interacción entre investigar e investigado, y su metodología es hermenéutica y dialéctica, en donde la elucidación y el refinamiento de las construcciones individuales se da de manera hermenéutica, y su contraste se realiza de manera dialéctica, permitiendo generar consensos, o al menos definir claramente sus límites.

asociado a una rama de la ciencia económica. Sin embargo, con la creación de los programas de Ciencia Política (pregrados y posgrados) a partir de mediados de la década de los noventa, poco a poco van a introducirse también estas nuevas perspectivas más interpretativas y cualitativas, relacionadas con los debates entonces en curso en la disciplina politológica a nivel internacional. El cuestionamiento de los fundamentos epistémicos de la investigación positivista en el análisis de políticas lleva más de 40 años.

Según el último congreso europeo de enfoques interpretativos de estudios políticos (ECPR, 2020) académicos como Martin Rein, Aaron Wildavsky y Frank Fischer comenzaron en la década de los ochenta a cuestionar fundamentos de estos métodos de investigación positivista, particularmente con relación a la dicotomía hecho/valor, la falsa promesa de certeza epistémica y la incapacidad de los “hechos” para resolver controversias políticas (Rein, 1976). Mostrándose receptivos al papel constitutivo del lenguaje, relevando la metáfora (Schön, 1993) y la narrativa (Roe, 1994) como factores que configuraban y no solo representaban cuestiones políticas, los enfoques interpretativos de los estudios de políticas han tomado vuelo y hoy en día parecen demostrar madurez y consolidación dentro del campo (Fischer & Gottweis, 2012; Griggs et al., 2014; Bevir & Blakely, 2018; Boswell et al., 2019; Li & Wagenaar, 2019).

En el caso de Colombia, más allá de los estudios realizados por Duque Daza (2014), Cuellar & Caicedo (2015) y Roth Deubel (2009) sobre el desarrollo institucional de la ciencia política y el estudio de las políticas públicas en pregrado (Roth Deubel, 2016) en el país o en América Latina (Bentancur, 2023), a la fecha, no se han realizado indagaciones formales que caractericen las investigaciones y dan cuenta de la penetración de estos nuevos enfoques en la enseñanza posgraduada.

3. Metodología de investigación

Los resultados presentados forman parte de un estudio más amplio sobre las tesis de maestría en políticas públicas desarrollado por miembros del grupo de investigación en Análisis de políticas públicas y de la gestión pública (APPGP), adscrito a la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. El estudio buscó caracterizar las tesis de maestría, analizar los

discursos programáticos de los posgrados y establecer criterios para analizar la calidad de las tesis. En el presente trabajo, nos limitamos a presentar datos con relación a este último objetivo: analizar la calidad de las tesis. La recolección de información para la presente investigación inició con la identificación, en la base de datos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES)⁵², de las maestrías acreditadas por el Ministerio de Educación con relación al *Análisis de Políticas Públicas*.

Se identificaron 15 posgrados, entre los cuales se realizó una selección de aquellas maestrías que contaban con repositorio virtual de acceso libre, para posteriormente descargar, leer y analizar el contenido de la mitad de las tesis publicadas entre 2011 y 2019, así como la calidad de las mismas a partir de una muestra representativa de ellas⁵³. Dicha información fue complementada con la lectura y análisis de contenido de la totalidad de prospectos de los programas académicos ofertados por cada uno de los posgrados seleccionados, información publicada en la página virtual de la Universidad correspondiente.

A continuación, podemos ver la tabla descriptiva de los ocho posgrados seleccionados de donde se obtuvieron las 313 tesis revisadas:

Tabla 1: Descripción general de los programas y tesis seleccionadas

Institución de Educación Superior	Sector	Ubicación	Nombre de la maestría	Facultad a la que pertenece	Fecha de Registro en SNIES	Repositorio virtual*	Número de tesis revisadas
Universidad del Valle	Oficial	Cali	Políticas Públicas	Ciencias de la Administración	01/ Nov/2002	2013	21
Escuela de Administración y Finanzas (EAFIT)	Privado	Medellín	Gobierno y Políticas Públicas	Escuela de Administración	11/ Abr/2013	2014	78

⁵² <https://snies.mineducacion.gov.co/consultasnies/programa>

⁵³ El muestreo en el primer caso se realizó de forma aleatoria y con la ayuda de la función “aleatorio. entre” de Excel, tras enumerar, por universidad, la totalidad de las tesis descargadas; la única condición preestablecida fue la definición de 1 como límite inferior y el número total de las tesis como límite superior. En el caso del análisis de la calidad de las investigaciones se optó por un muestreo aleatorio que incluyó la mitad del número de tesis clasificadas en el grupo de “perspectivas alternativas”.

Universidad de los Andes	Privado	Bogotá	Políticas Públicas	Escuela de Gobierno Carlos Lleras Camargo	10/ Sept/2010	2012	29
Universidad Instituto Colombiano de Estudios Superiores (ICESI)	Privado	Cali	Gobierno	Derecho y Ciencias Sociales	02/ Nov/2012	2015	19
Universidad Nacional de Colombia	Público	Bogotá	Políticas Públicas	Derecho y Ciencias Políticas y Sociales	09/ Dic/2009	N/A	22
Pontificia Universidad Javeriana	Privado	Bogotá	Política Social	Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales	08/ Sept/2010	2005	84
Universidad Externado de Colombia	Privado	Bogotá	Gobierno y Políticas Públicas	Finanzas, gobierno y relaciones internacionales	05/ Oct/1999	2015	43
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario	Privado	Bogotá	Economía de las Políticas Públicas	Economía	03/ Dic/2014	2016	17

* Fecha desde la cual se inicia la publicación y socialización virtual de las tesis de grado de los egresados de cada posgrado.

Un primer análisis descriptivo de las tesis seleccionadas se realizó a partir de la lectura completa de cada documento, organizando y sistematizando la información en diez dimensiones –predefinidas por el objetivo específico “Identificar las principales características de las tesis de maestría relacionadas con Análisis de Políticas Públicas en Colombia”–, a saber: título y temáticas centrales, enfoques teóricos, autores principales citados, herramientas metodológicas y métodos empleados, empleo del ciclo de política y análisis de fase(s) particulares del mismo, nivel territorial en el que se sitúa el estudio, enunciación de recomendaciones, desarrollo de propuestas innovadoras para el estudio de las políticas públicas y rol del investigador y los sujetos de investigación dentro de la construcción teórica y conceptual del trabajo.

A partir de los resultados obtenidos en este primer análisis, particularmente desde los fragmentos contenidos bajo la categoría “enfoque teórico”, se agruparon las tesis de maestría en dos grupos: uno con las que se fundamentaron en perspectivas *mainstream* o postpositivistas, y otro con las que utilizaron enfoques alternativos, es decir, enfoques teóricos y metodológicos pertenecientes a los paradigmas de investigación crítico y constructivista (interpretativista). De cada uno de estos grupos, se obtuvo una muestra aleatoria de 13 tesis, para un total de 26, las cuales fueron evaluadas bajo los criterios de calidad expuestos en la tabla 2.

El supuesto que subyace a la realización de este ejercicio es que la consolidación de cualquier corriente o grupo de corrientes teóricas depende (por lo menos parcialmente) de la calidad con la cual se están desarrollando las investigaciones que utilizan dichas corrientes. Esto significa que la comparación entre la calidad de las investigaciones en políticas públicas de los enfoques alternativos con las *mainstream*, permitirá reflexionar acerca de cuáles son los enfoques que están siendo mejor estudiados en el país y, por ende, cuales están brindando un conocimiento más elaborado y útil frente a las necesidades en materia de políticas públicas en el país.

Sin desconocer que la naturaleza diferencial de los paradigmas de investigación contemplados amerita criterios diferenciales para valorar su calidad, se predefinieron unas dimensiones generales de evaluación que facilitaron operacionalizar la variable “calidad de la investigación” de manera que fuera posible comparar estudios pertenecientes a paradigmas de investigación distintos. Estas dimensiones de calidad y sus indicadores (medidos de manera dicotómica) se presentan en la siguiente tabla 2.

Tabla 2: Dimensiones e indicadores constituyentes de la variable “Calidad de la investigación”

Dimensión	Indicador
Coherencia: interdependencia entre los distintos componentes de la investigación	Relación lógica entre el objetivo general, pregunta y/o hipótesis de investigación (Restrepo, 2012; Hernández et al., 2010; Tapia et al., 2019).
	Contribución teórica o metodológica (Lehnert et al., 2007; King et al., 2000).
	Objetivos específicos se desprenden lógicamente y temáticamente del objetivo general (Restrepo, 2012; Hernández et al., 2010).
	Conclusiones abordan de manera concreta la pregunta y/o hipótesis de investigación, y buscan responder a la pregunta de investigación (Gschwend & Schimmelfennig, 2007; Escorcía, 2010).

Sustento teórico: existencia de un marco teórico claramente delimitado y funcional con respecto al objetivo de investigación	Existencia de una relación clara entre la pregunta y/o hipótesis de investigación y los presupuestos del marco teórico (Wonka, 2007; Hernández et al., 2010).
	Definición de conceptos suficientes –al menos todos los usados en la pregunta y/o hipótesis de investigación–, claros –con componentes, elementos y/o dimensiones puntualizadas– intensidad del concepto –y medibles –una clara operacionalización– (Wonka, 2007).
	Presupuestos teóricos pertenecen a un mismo paradigma de investigación (postpositivismo, teoría crítica o constructivismo) o adecuada articulación entre paradigmas (Guba & Lincoln, 1994).
Metodología: Proceso que va desde la recolección de datos, pasa por su análisis y llega a la interpretación	Metodología y marco teórico corresponden al mismo paradigma de investigación y/o existe una adecuada articulación entre paradigmas (Guba & Lincoln, 1994).
	Herramientas de recolección de datos son descritas e incluidas para su valoración (Patton, 2002; Hernández et al., 2010).
	Proceso lógico de análisis de la información es descrito a profundidad (Hernández et al., 2010; Escorcía, 2010).
	Relación clara entre la metodología y los objetivos específicos de la investigación (Hernández et al., 2010; Escorcía, 2010).
	Utilización de fuentes primarias de datos (Hernández et al., 2010; Escorcía, 2010).
Resultados/ conclusiones: inferencias obtenidas a partir del proceso de investigación	Las conclusiones y/o reflexiones ponen a dialogar la información obtenida del análisis con la teoría utilizada (Gschwend & Schimmelfennig, 2007; Hernández et al., 2010).
	Las conclusiones y/o reflexiones de la investigación dialogan con el actual estado de la investigación en el tema seleccionado (Gschwend & Schimmelfennig, 2007; Hernández et al., 2010).
	Conclusiones y/o reflexiones establecen responden a las preguntas de investigación y si se cumplieron o no los objetivos (Hernández et al., 2010).
	Conclusiones y/o reflexiones comentan las limitaciones de la investigación (Hernández et al., 2010).

Fuente: elaboración propia

4. Análisis De Resultados

4.1 Caracterización de las tesis de maestría

4.1.1 Enfoques Teóricos

Durante las últimas décadas se han multiplicado los enfoques teóricos disponibles para analizar las políticas públicas (ver Sabatier, 1999, 2007; Roth Deubel, 2014). Roth Deubel (2014, pp. 70-72) en una propuesta de

clasificación, señala la existencia de cuatro grupos de enfoques, que se diferencian por su adosamiento a una perspectiva epistemológica específica: positivista y neopositivista, pospositivista, crítica, constructivista. Las dos últimas, tal como ha sido señalado, fueron etiquetadas en este artículo como enfoques alternativos o interpretativista.

La tabla 3 ofrece un panorama de los enfoques epistemológicos que sustentan las investigaciones realizadas. Como se nota, de la totalidad de tesis revisadas, solo 10,3% (30 tesis) se posicionaron en los enfoques alternativos.

Tabla 3: Principales Enfoques Teóricos de Política Pública empleados

Perspectiva Epistemológica Principal		Total	Enfoque Teórico	Total	Porcentaje
Mainstream	Neo/ Postpositivismo	230	Institucionalismo	124	40%
			Neoinstitucionalismo	75	24%
			Nueva Gestión Pública	17	5%
			Cognitivo	10	3%
			ACF	4	1%
Alternativos	Teoría Crítica	3	Feminismo y marxismo	2	1%
			Feminismo y Análisis argumentativo	1	0.3%
	Constructivismo	27	Construccionismo	11	4%
			Narrativo	9	3%
			Constructivista-hermenéutico	7	2%
	Perspectivas no clasificables	53	Gobernanza Otros	Ciclo de Política	9
7				2%	
37				12%	
Total		313	Total	313	100%

Fuente: elaboración propia

Adicionalmente se pudo constatar que las tesis que se desarrollan a partir de posturas epistemológicas alternativas se concentraron en un 80% en la Pontificia Universidad Javeriana (privada) y en la Universidad Nacional de Colombia (pública). De esta forma se nota la aún poca penetración de los enfoques alternativos en la academia así que su concentración en pocas instituciones.

4.2 Calidad de las tesis

Para el análisis comparativo en términos de calidad, se organizaron dos grupos de enfoques. Los enfoques tradicionales o *mainstream* incluyeron todas las corrientes del positivismo, neopositivismo y postpositivismo; mientras que en los enfoques alternativos se incluyeron las tesis que refieren a las teorías pertenecientes a los paradigmas de teoría crítica y al constructivismo.

Existe una significativa diferencia entre la cantidad de tesis que fueron realizadas en cada grupo de enfoques, encontrando que del total de las 313 tesis seleccionadas 283 se clasifican en el primero, mientras sólo 30 se situaron en el enfoque interpretativo-crítico o alternativo. A pesar de esta diferencia, y teniendo claro los límites que esto implica en términos de un muestreo con fines comparativos que permita una generalización válida para ambos grupos, se realizó un muestreo aleatorio de 13 tesis de cada uno de los grupos para someter a la evaluación de calidad.

En términos generales, de los 15 criterios que se seleccionaron como modelo de operacionalización de la variable calidad (ver tabla 2 *supra*), en 10 de los criterios, las tesis con enfoques alternativos fueron mejores que las *mainstream*, mientras que en 2 criterios fueron mejores las tesis postpositivistas y en 3 resultaron empatadas. Criterios como la relación lógica e interdependiente entre conclusiones, hipótesis y preguntas de investigación; conceptos suficientes, claros y medibles, relación entre hipótesis o preguntas y marco teórico, cohesión paradigmática entre método y marco teórico; descripción de herramientas de recolección de datos; descripción de procesos de análisis; utilización de fuentes primarias de datos; relación entre la metodología y los objetivos específicos, y el diálogo de las conclusiones con el estado del arte, fueron los criterios en donde

las investigaciones que utilizaron paradigmas alternativos se mostraron superiores a las investigaciones *mainstream*.

Desglosando los hallazgos según dimensiones de análisis, y recordando que los primeros tres criterios se dirigen a verificar la coherencia en la tesis (vista desde una perspectiva de interdependencia entre los distintos componentes de una investigación), se encontró, en relación al primer criterio –acerca de la inclusión de alguna contribución teórica o metodológica de la tesis al campo de estudio de las políticas públicas–, que ambos grupos de enfoques resultaron empatados con 3/13 tesis que lo realizaron. Es importante señalar que la baja cantidad de tesis que incluyen esto puede deberse a que esta contribución pocas veces es incluida como un criterio de calificación en trabajos de maestría. Aun así, fue considerado como indicador interesante para el análisis de las posibilidades de consolidación de cualquier enfoque teórico.

El segundo criterio consistió en la inclusión de una relación lógica entre el objetivo general, la pregunta de investigación y/o la hipótesis de investigación. A pesar de que el manejo de hipótesis y su relación con los objetivos y preguntas tiene una connotación generalmente deductiva, y, por lo tanto, postpositivista, resultó interesante ver como las tesis alternativas cumplen de una mejor manera este criterio con 11/13 tesis frente a 9/13 trabajos de los enfoques *mainstream*. Es importante aclarar que no se requirió explícitamente la existencia de hipótesis, en cuyo caso se verificó la coherencia entre objetivo y preguntas de investigación.

Con relación al tercer criterio, este consistió en la relación lógica y temática que debe existir entre el objetivo general y los objetivos específicos en los escritos estudiados. En este caso, a pesar de tener una diferencia mínima, las tesis de enfoques alternativos obtuvieron la misma calificación que las *mainstream* de 5/13. Muchos trabajos que incumplieron esto, no incluyeron objetivos específicos como parte de su proceso investigativo.

La segunda dimensión de análisis se orientó a verificar la existencia de un marco teórico claramente delimitado y funcional. Esto incluyó también tres criterios o indicadores. El primer criterio para el marco teórico consistió en una relación clara entre la pregunta de investigación y/o la hipótesis y los presupuestos teóricos utilizados. En este caso, las tesis que utilizaron enfoques alternativos fueron superiores, obteniendo una calificación de 9/13, frente a un 7/13 de los escritos *mainstream*. El siguiente criterio

consistió en que los trabajos utilizaran conceptos suficientes, claros y medibles. A pesar de que muchos de los enfoques teóricos pertenecientes a las miradas alternativas tienen un grado de consolidación limitado y, por ende, presentan un grado relativamente considerable de abstracción en sus conceptos, las tesis alternativas superaron por más del doble a las tesis postpositivistas en la utilización adecuada de conceptos. Las tesis alternativas obtuvieron 11/13 mientras que las *mainstream* obtuvieron 5/13 en este criterio.

El tercer criterio para medir la consistencia del marco teórico fue verificar que los presupuestos teóricos pertenecieran a un mismo paradigma de investigación, o que hubiese una adecuada articulación entre los paradigmas. La preocupación principal por esto consistió en evitar que dos o más conceptos tuvieran el mismo campo de aplicación empírica, reduciendo de esta manera el apalancamiento analítico del marco teórico, en este caso, tanto las tesis de enfoques alternativos, como las *mainstream* obtuvieron una calificación de 9/13.

Continuando con la siguiente dimensión, la metodológica, el primer criterio se orientó a evaluar que el marco teórico y metodológico corresponda al mismo paradigma de investigación, o que hubiese una adecuada articulación entre perspectivas. En este caso, las tesis alternativas obtuvieron una mejor calificación de 10/13 frente a 9/13 de las *mainstream*. El siguiente criterio fue una descripción clara de las herramientas de recolección de datos, lo que puede ayudar a una valoración de los datos y de la información utilizada, en este caso los trabajos de enfoques alternativos fueron muy superiores a las *mainstream*, las primeras obtuvieron 10/13 y las últimas tan solo 3/13.

En tercer lugar, la metodología se midió a partir de la definición clara y profunda del proceso lógico de análisis de los datos e información recolectada. En este caso, las tesis alternativas también fueron superiores a las *mainstream*, obteniendo 6/13 frente a 4/13. El cuarto criterio fue la utilización de fuentes primarias de datos, en donde las tesis alternativas fueron nuevamente muy superiores a las de los enfoques dominantes, en las primeras 12/13 utilizaron datos primarios, mientras que sólo 5/13 de las postpositivistas lo hicieron. Finalmente, la metodología se midió a partir de la relación entre objetivos específicos y metodología de investigación, en donde se observó que 5 tesis alternativas realizaron este ejercicio, mientras que sólo dos *mainstream* lo hicieron.

La cuarta dimensión correspondió a los resultados/conclusiones de la investigación. En primer lugar, se buscó identificar que estos reflejaran un diálogo entre la teoría y los datos e información utilizados. En este caso, las tesis alternativas obtuvieron 11/13, y las *mainstream* solo 4/13. Además del diálogo entre teoría y datos, también es importante el diálogo entre las conclusiones obtenidas en la investigación y el estado del arte que se construyó. En este caso, ambos tipos de tesis obtuvieron bajas calificaciones, siendo mejores las alternativas, las que obtuvieron 5/13 frente a un 2/13 de las *mainstream*.

Finalmente, las conclusiones y resultados de las investigaciones fueron valoradas a partir de que respondiera a los objetivos y/o preguntas de investigación. En este caso, todas las investigaciones *mainstream* tuvieron en cuenta este criterio de calidad, mientras que solo 11/13 de las alternativas lo hicieron. Así mismo, y frente al último criterio de calidad, se evaluó que los estudios compartieran los límites de sus conclusiones y resultados, lo cual nunca se hizo en las tesis alternativas, y sólo 3/13 de las tesis *mainstream* lo puntualizan, siendo estos los dos únicos criterios de calidad en donde las tesis de paradigmas dominantes evidenciaron superioridad frente a las alternativas.

5. Discusión de resultados y conclusiones

Los enfoques teóricos de política pública utilizados en las tesis resaltan la marcada preferencia en el país por el uso de enfoques teóricos que se clasifican en una perspectiva epistemológica neo- y postpositivista y que su uso se concentra en muy pocas instituciones educativas. El resultado sugiere que la mayoría de los programas de maestría no abordan el estudio de enfoques teóricos desde perspectivas crítico-interpretativistas.

Comprendiendo el pensamiento crítico-interpretativista como el paradigma que critica las tradiciones científicas que separan radicalmente el sujeto cognoscente del objeto de cognición y que están enmarcadas principalmente en la lógica empírico-analítica que proclama la existencia de la objetividad y la neutralidad de la ciencia, concibiendo la historia como racionalista, lineal, teleológica y dialógica, generadora de dualismos, y por tanto excluyente de ciertas perspectivas diversas, se puede afirmar que las

tesis de maestría dentro del campo de APP en Colombia reflejan una reducida interpelación a los modos hegemónicos de pensar las políticas públicas (Castro Gómez, 2001; Denzin & Lincoln, 2012; Durnová et al., 2020). DE esta forma se perpetúan marcos constituyentes de realidades en enseñanza e investigación en donde se separa el pensamiento de la acción, y se omite el cuestionamiento de condiciones estructurales que propician situaciones de injusticia, opresión, exclusión y explotación (no sólo económica, sino también de género, raza o etnia, lugar de origen y clase social). La preponderancia de enunciación de recomendaciones, a manera de recetario, más que la descripción de problematizaciones en relación a dichos determinantes socio históricos y económicos, dan cuenta de ello.

Basados en los marcos discursivos de los enfoques *mainstream* predominantemente empleados en Colombia, se puede intuir que dentro del campo de enseñanza e investigación del APP se sigue comprendiendo la realidad desde una perspectiva objetivista con pretensión absoluta y universal; se niega la diferencia como un rasgo constitutivo del Ser; y se mantiene la relación entre investigadores y sujetos participantes como jerárquica, en la que el primero asume un rol de experto, de reproducción del orden dominante, y en la que los segundos son agentes pasivos y vulnerables sin voz propia válida.

En relación a la primera dimensión, el preponderante protagonismo del ciclo de Jones –del cual se reconoce su utilidad didáctica en la enseñanza de las políticas públicas– hace pensar que prima la creencia de que el proceso de las políticas como una secuencia racional de pasos, con la misma dirección, y sobre todo, conducentes siempre a un fin: la resolución de problemas. Esto confirma la fuerte presencia de una tendencia “*problem-solving*” dentro de la enseñanza del APP en Colombia; a pesar de que dicha propensión ya ha sido cuestionada y replanteada por autores como Sabatier.

Escudriñando dentro del mismo marco de comprensión, y en diálogo con las metodologías y métodos post-positivistas empleados en las tesis, se entiende porque el análisis de las políticas públicas se hace principalmente desde la fase de evaluación, a través herramientas metodológicas derivadas de la estadística, la economía y las corrientes que buscan indagar con mayor precisión el éxito de la política pública, “basándose en la evidencia” y buscando cumplir formalmente con ciertos indicadores.

Se observa también que el momento de la implementación, que requiere una más proximidad con los actores de las políticas, así como metodologías cualitativas y métodos basados en observación participante, es la fase del ciclo que tiene menor prevalencia entre las tesis analizadas.

Desde el *“problem-solving”* se reafirma la creencia de una realidad que se puede aprehender desde lo técnico y experto, característico de los enfoques postpositivistas, e implica la existencia y re-existencia de un estudiante/investigador futuro experto en políticas públicas que debe encontrar soluciones a los problemas vislumbrados desde esa misma experticia. Específicamente con relación a este último punto, el rol que asume el investigador en la mayoría de los trabajos analizados limita la participación activa de los actores de la política pública, persistiendo la concepción del mismo como objeto de análisis o actor pasivo –no apto, no experto– dentro del proceso de toma de decisiones.

Los sujetos a los que van dirigidas las políticas, así como los profesionales de otros campos del saber (arte, medicina, antropología, psicología, entre otros) no son considerados como pares, ya que no están legitimados por la episteme del campo, al no comportarse ni poseer los mismos valores del experto en política. Al disponer de otros saberes, conocimientos no científicos y/o juicios experienciales como “único” acervo de inteligencia, son escasamente incluidos como interlocutores o coautores clave en la toma de decisiones del proceso de la política. Vale la pena mencionar en este punto que las tesis interpretativo-críticas fueron las únicas que incluyeron la inter y transdisciplinariedad para llevar adelante sus pesquisas.

Según los resultados de la investigación presentada, en Colombia, los enfoques alternativos aún no hacen parte del vocabulario e inventario de los analistas de políticas, y aunque en la actualidad se dispone de un amplio repertorio de métodos interpretativos que se adaptan al análisis de todos los posibles problemas políticos (Fischer et al., 2015; Bevir & Rhodes, 2016; Hoppe & Colebatch, 2018; Yanow, 2000; Wagenaar, 2011; Schwartz-Shea & Yanow, 2012), las instituciones de enseñanza e investigación dedicadas al campo del Análisis de Políticas Públicas del país no los han tenido presentes de manera significativa.

Cabe esperar, derivado de lo anterior, y de la interacción entre producción académica y prácticas de gobierno, que los enfoques alternativos tampoco han sido preponderantemente incluidos en la práctica gubernamental de

análisis de políticas públicas, aun cuando el análisis del discurso, la investigación cualitativa y la gobernanza colaborativa, son herramientas aceptadas en la práctica reflexiva de las políticas en otras latitudes⁵⁴. De igual forma, se presume que otros posgrados no relacionados directamente con el estudio de políticas públicas, pero interesados en este campo, como por ejemplo salud pública, trabajo social, nutrición y psicología, inspirados en los posgrados de ciencias políticas y económicas, al no tener investigaciones referentes que emplean enfoques alternativos, siguen reproduciendo los *mainstream*.

Con relación al análisis de calidad de las investigaciones incluidas en la pesquisa, se puede reflexionar que Colombia posee la capacidad para comenzar a incursionar más en los enfoques alternativos de análisis, ya que parecen ser de buena calidad, y por ende, las que están brindando un conocimiento más elaborado y útil, son precisamente aquellas tesis pertenecientes a los paradigmas crítico y constructivista. A pesar de que las miradas alternativas tienen por lo general un menor grado de consolidación y desarrollo que los *mainstream*, quienes los utilizan presentan una mayor claridad frente a lo que implica la realización de una investigación en ciencias sociales, y por tanto, deberían tener un mejor panorama frente a sus posibilidades de consolidarse como corriente teórica y ser más influyentes en los procesos de políticas públicas gubernamentales.

En diálogo con lo anterior, se considera oportuno difundir mejor los enfoques interpretativo-críticos, e incluso proponer caminos que faciliten diálogos entre estos y las perspectivas *mainstream*, ya que la complementariedad de ambos podría facilitar la generación de conocimientos situados, contextualizados a nuestra realidad socio histórica (Durnová et al., 2020). Consideramos que los enfoques interpretativistas pueden abrir un camino hacia reflexiones teóricas sobre los estudios de políticas públicas en y desde América Latina ya que permitirían más de una narrativa y, por lo tanto, promover el cuestionamiento de las relaciones de poder tradicionales que los enfoques post-positivistas terminan consolidando o legitimando.

54 En el 2003, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realiza la primera evaluación [de la política de pesticidas] con empleo de métodos cualitativos. Al ser este sistema una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas (incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo), este hito es un punto de inflexión dentro de la gestión por resultados que se pretende afianzar en el país y en la región de América Latina.

6. Limitaciones del estudio

Para abordar el análisis de la calidad de las investigaciones, se llevó a cabo un meticuloso proceso de muestreo que se fundamentó inicialmente en la exploración de los repositorios virtuales de acceso abierto. Es importante destacar que, en esta fase, se excluyeron deliberadamente las tesis archivadas en repositorios físicos o aquellas digitales que carecían de autorización de ingreso. Este enfoque se adoptó con el propósito de garantizar la coherencia y la integridad de los datos recopilados.

Sin embargo, es esencial tener en cuenta que, al emplear un muestreo aleatorio para responder al objetivo específico relacionado con la calidad de las investigaciones, surgen consideraciones sobre posibles sesgos de selección. Dado que las diversas categorías de tesis representan poblaciones con características significativamente distintas, este método podría introducir desviaciones que afecten la generalización de los resultados. Por consiguiente, es crucial reflexionar sobre la idoneidad y los posibles impactos de las estrategias de muestreo en el alcance y la fiabilidad de las conclusiones obtenidas.

7. Referencias

Aguilar Villanueva, L.F. (2011). Introducción. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.) *Política pública*, (pp. 17-60). México: Siglo XXI.

Bentancur, N., Bidegain, G., Martínez, R., (2023). El estudio de las políticas públicas desde la Ciencia Política: miradas latinoamericanas. *Gestión y Política Pública*, v. 32 (2) 187-226.

Bevir, M. & Blakely, J. (2018). *Interpretive Social Science: An Anti-Naturalist Approach*. Oxford : Oxford University Press.

Bevir M. & Rhodes R. (eds.) (2016). *Routledge Handbook of Interpretive Political Science*. Londres: Routledge.

Castro-Gómez, S. (2001). Traditional vs. Critical Cultural Theory. *Cultural Critique*, 49(Fall), 139-154. DOI: 10.1353/cul.2001.0005.

Castro Orellana, R. (2018). Apuntes críticos sobre el concepto de hegemonía en Dussel y Laclau. *Alpha: Revista de artes, letras y filosofía*, 48, 123-137.

Cuellar, J. (2007). Un diagnóstico a la enseñanza de la Ciencia Política en Colombia. *Univ. Sergio Arboleda. Bogotá*, 7 (13), 265-294, julio-diciembre.

Colebatch, H.K., & Hoppe, R. (Eds.). (2018). *Handbook on Policy, Process and Governing*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

Cuellar, J., & Caicedo, J. (2015). *¿Hacia dónde va la Ciencia Política? Reflexiones sobre la disciplina en Colombia*. Tolima: Universidad del Tolima.

Denzin, N. & Lincoln, Y. S. (comps.) (2012). *Handbook of Qualitative. Research*. Thousand Oakes: Sage.

Duque, J. (2014). La ciencia política en Colombia. Análisis de los planes de estudio, sus áreas y sus énfasis. *Papel Político*, 19(2), 377-411. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.nppj>

Durnová, A.; Weible, C.; Olis, S.; Pinzón, M. C.; & Roth Deubel, A. N. (2020). ¿Tormenta En Un Vaso De Agua? Hacia nuevas colaboraciones entre los enfoques convencionales de estudios de los procesos de política pública y los enfoques interpretativos de política pública. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana De Políticas Y Acción Pública* 7 (1), 19 – 43.

Dussel, Enrique (2001). *Hacia una filosofía política crítica*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

Escorcía Oyola, O. (2010). *Manual para la investigación. Guía para la formulación, desarrollo y divulgación de proyectos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

European Consortium for Political Research (ECPR) (2020). *Interpretive Approaches to Policy Studies: "Developments, Challenges, and Ways Forward*. Conferencia online, 2- 4 de septiembre.

Fischer, F. & Gottweis, H. (2012). *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham: Duke University Press.

Fischer, F.; Torgerson, D. ; Durnová, A., & Orsini, M. (eds.) (2015). *Handbook of Critical Policy Studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Foucault, Michel (2007). *El nacimiento de la biopolítica -Curso en el Collège de France (1978-1979)-*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gschwend, T., & Schimmelfennig, F. (2007). Introduction: Designing research in political science - a dialogue between theory and data. En T. Gschwend, & F. Schimmelfennig (Eds.) *Research design in political science: how to practice what they preach* (pp. 1-18). Houndmills: Palgrave Macmillan. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-258302>

Griggs, D., Stafford Smith, M., Rockström, J., Öhman, M. C., Gaffney, O., Glaser, G., Kanie, N., Noble, I., Steffen, W., & Shyamsundar, P. (2014). An integrated framework

for sustainable development goals. *Ecology and Society*, 19(4), On-line Article 49. doi:10.5751/es-07082-190449

Guba, E., & Lincoln, Y. (1994). Paradigmas en pugna en la investigación cualitativa. En N. Denzin, & I. Lincoln (eds.) *Handbook of Qualitative Research* (pp. 105-117). London: Sage.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. Ciudad de México: Mcgraw-HILL / Interamericana Editores, S.A. de C.V.

King G., Keohane, R. O. & Verba S. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza.

Jones Charles O., (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Pacific Grove: Duxbury Press.

Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. En D. Lerner, & H.D. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (pp. 3-15). Stanford, CA: Stanford University Press.

Lehnert, M., Miller, B., & Wonka, A. (2007). Increasing the Relevance of Research Questions: Considerations on Theoretical and Social Relevance in Political Science. En T. Gschwend & F. Schimmelfennig (Eds.), *Research Design in Political Science* (pp. 21–38). Londres: Palgrave Macmillan.

Li, Y. & Wagenaar, H. (2019). Revisiting deliberative policy analysis. *Policy Studies*, 40 (5) (Special Issue: Revisiting Deliberative Policy Analysis), 427-436.

Mayring, P. (2000). Qualitative Content Analysis. *Forum Qualitative Sozialforschung Forum: Qualitative Social Research*, 1(2). <https://doi.org/10.17169/fqs-1.2.1089>

Melo-Becerra, L. A., Ramos-Forero, J. E., & Hernández-Santamaría, P. O. (2017). La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia. *Revista Desarrollo y sociedad* (78), 59-111.

Mota Díaz, Laura. (2016). La colonialidad del saber en la enseñanza de políticas públicas en instituciones de educación superior en México. *Estudios Políticos* (49), 239-259. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n49a13>

Patton, M. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Thousand Oaks: Sage.

Pinzón-Segura, M.C (2016). Políticas Públicas, Implementación y Emociones. Hacia un Enfoque Alternativo de Análisis. Caso de estudio: Política Pública de Salud para Niños, Niñas y Adolescentes con Cáncer en Bogotá - Colombia. Proyecto de tesis doctoral en Salud Pública. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Rein, M. (1976). *Social Science and Public Policy*. Nueva York: Penguin Books.

Restrepo, Eduardo (2012). *Intervenciones en teoría cultural*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.

- Robinson, J. (2015). The misery in Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, (76), 9-90.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis, Theory and Practice*. Durham/Londres: Duke University Press.
- Roth-Deubel, A. N. (2016). La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia. *Estudios políticos*, (49), 260-283.
- Roth Deubel, A.-N. (2014), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* (10ed. Actualizada). Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth Deubel, A.N. (2009). Los abordajes teóricos del análisis de políticas públicas: ¿Dónde está América Latina. En J. Zomoza, S. Arroyave, & N. Rodríguez (eds.) *Políticas públicas en sistemas críticos* (pp. 303-315). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000) *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência, para um novo senso comum*. São Paulo: Cortez Editora
- Schön, D. (1993). Generative metaphor: A perspective on problem-setting in social policy. En A. Ortony (Ed.), *Metaphor and Thought* (pp. 137-163). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139173865.011.
- Schwartz-Shea, P. & Yanow, D. (eds.) (2012). *Interpretive Research Design Concepts and Processes* (1º Edición). Nueva York: Routledge.
- Tapia, L. I., Palomino, M. A., Lucero, Y., & Valenzuela, R. (2019). Pregunta, hipótesis y objetivos de una investigación clínica. *Revista Médica Clínica Las Condes*, 30(1), 29-35.
- Yanow, D. (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis. Qualitative Research Methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781412983747>
- Wagenaar, H. (2011). *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis* (1ª ed.). New York: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315702476>
- Wonka, A. (2007). Concept Specification in Political Science Research. En T. Gschwend & F. Schimmelfennig (Ed.), *Research Design in Political Science* (pp.41-61). Londres: Palgrave Macmillan.

Perfiles sociales y educativos comparados de la alta función pública de Bogotá: ¿Cuenta la política?

André-Noël Roth Deubel

1. Introducción

Las burocracias públicas cumplen un papel importante en la formulación y la ejecución de las políticas públicas. En las últimas décadas, la investigación empírica realizada en numerosos países ha dado muestra de eso (Gournay, 1966, Rourke, 1972; Miliband, 1973; Urio, 1984; Bourdieu, 1989; Roth, 1994). Con el aumento y la expansión de la actividad interventora o reguladora del Estado en la sociedad, la administración pública aparece como una entidad que interviene en el proceso de creación normativa (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, directivas), participa a los mecanismos de distribución o redistribución de recursos e interviene activamente en las diferentes fases de la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas. Es decir, la administración pública tiene un papel activo en el proceso político (Urio, 1984: 24).

En particular, en un sistema burocrático organizado jerárquicamente, la alta función pública ejerce una influencia considerable sobre estas actividades administrativas tanto mediante la autoridad de mando hacia sus subordinado/as como, en el contexto de una gestión pública ampliamente sometida a la externalización de tareas delineada por la Nueva Gestión Pública, mediante la definición de las condiciones y requisitos para las contrataciones del Estado, en particular para la ejecución de los programas gubernamentales. Es a este nivel jerárquico que se manifiesta la mayor discrecionalidad en materia de toma de decisión. Dada la autonomía

relativa con la cual ejercen su labor y su cercanía y acceso facilitado con la cabeza del poder ejecutivo, la alta función pública, por su posición bisagra entre política y administración, cumple por lo tanto un rol no estrictamente administrativo o de ejecución técnica. Sino que ejerce también un papel político y simbólico que tiene una influencia significativa en la misma gobernabilidad y legitimidad de las instituciones públicas, tal como le señala la teoría de la burocracia representativa (Rosenbloom & Dolan, 2006). Así, por su influencia política resulta pertinente interesarse en las características sociales y la representatividad de este grupo de funcionario/as público/as.

Adicionalmente, de forma similar a lo que ocurre en la esfera nacional, en Colombia opera al nivel del gobierno distrital de la ciudad de Bogotá un sistema de nombramientos basado en el *spoils system*, o sistema de despojos. En Colombia, se conoce esta figura bajo el nombre de cargos de “libre nombramiento y remoción”. De modo que los altos cargos de la administración pública quedan a la disposición del o de la gobernante para que nombre a personas de su confianza con el fin de facilitar la puesta en ejecución de su proyecto político.

En el caso de Bogotá, es de notar que en las pasadas elecciones se sucedieron alcaldes que pertenecieron a diferentes partidos políticos. Así, de 2012 a 2015 gobernó como alcalde mayor de la capital colombiana Gustavo Petro perteneciente a una coalición de partidos y movimientos de izquierda⁵⁵. Luego, para el siguiente periodo de gobierno, de 2016 a 2019, el alcalde de Bogotá Enrique Peñalosa obtuvo la victoria electoral con el apoyo de partidos de derecha y le sucedió en el cargo la representante del partido Alianza Verde Claudia López (2020-2023), con el apoyo del Polo Democrático Alternativo (PDA-izquierda) y el movimiento ciudadano Activista⁵⁶.

Teniendo en cuenta la diversidad de orientación política de los tres alcaldes que se sucedieron entre 2013 y 2023, y el modo de nombramiento

⁵⁵ Gustavo Petro fue electo a la Alcaldía Mayor de Bogotá con el 32,16% de los votos por el partido Progresistas.

⁵⁶ Enrique Peñalosa fue electo a la Alcaldía Mayor de Bogotá con el 33,18% de los votos con el apoyo de los partidos Recuperemos Bogotá y Cambio Radical. Claudia López fue electa a la Alcaldía Mayor de Bogotá con el 35,26% de los votos con el apoyo de los partidos Activista, Alianza Verde y Polo Democrático Alternativo.

de la alta función pública, buscamos analizar si la orientación política del jefe de gobierno influye sobre la selección de los perfiles sociales y más particularmente en relación a la formación académica de la alta función pública. Se considera que el tipo y lugar de la educación universitaria juegan un papel importante en materia de socialización y de formación de valores, en particular en el contexto colombiano dual donde existe una importante presencia de instituciones privadas de educación superior. Se compara los perfiles para cada administración partiendo del postulado de que el proceso de socialización de los y las que componen la alta administración influye sobre su visión del mundo, sus valores y disposiciones actitudinales, es decir, sobre las políticas mismas.

2. Metodología

La investigación se realizó mediante la identificación de los cargos pertenecientes a la alta función pública algunos meses después de la entrada en función del mandatario. De manera general, se seleccionaron los dos niveles administrativos más altos de las diferentes secretarías de la Alcaldía distrital. Luego, con el apoyo de estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia, se buscó y recolectó las hojas de vida así que se revisó la información disponible en diferentes páginas web, así como con contacto directo con el o la funcionario/a que ocupaba el cargo. Se buscó la siguiente información: edad, sexo, pertenencia étnica, lugar de nacimiento (departamento), lugar de obtención del título de bachillerato, universidad de pregrado, universidad de posgrado, títulos académicos⁵⁷ y experiencia laboral en el sector privado. Es de anotar que el número de cargos no es siempre igual, debido a las transformaciones realizadas en la estructura administrativa; en particular el aumento del número de secretarías que pasó de 12 a 15 durante el periodo examinado. Todos los cargos son de libre nombramiento y remoción.

⁵⁷ Los títulos académicos de pregrado y posgrado fueron agrupados en siete categorías: 1. Derecho; 2. Ciencias Económicas y Administración de Empresas; 3. Ciencias Sociales (sociología, trabajo social, antropología, y afines); 4. Ciencias administrativas y políticas (administración pública, ciencia política y afines); 5. Ingenierías; 6. Ciencias humanas (filosofía, historia, letras, etc.); 7. Otras.

Por el periodo de gobierno de Gustavo Petro, se incluyeron las 12 secretarías que lo conformaban, seleccionando los dos primeros niveles administrativos. Es decir, los cargos de Secretarios/as y Subsecretarios/as: Secretaría de Ambiente (7 cargos), Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte (7), Secretaría de Desarrollo Económico (7), Secretaría de Educación (5), Secretaría General (7), Secretaría de Gobierno (5), Secretaría de Hábitat (7), Secretaría de Hacienda (11), Secretaría de Integración Social (6), Secretaría de Movilidad (4), Secretaría de Planeación (7) y Secretaría de Salud (12), para un total de 85 funcionarios/as.

Para el periodo de gobierno de Enrique Peñalosa, se tuvieron en cuenta 13 secretarías así: Secretaría de Planeación (7 cargos), Cultura, Recreación y Deporte (7), Desarrollo económico (6), General (7), Hacienda (9), Hábitat (6), Movilidad (4), Mujer (4), Ambiente (7), Educación (5), Gobierno (4), Integración social (6) y de Salud (6), para un total de 79 cargos.

En el periodo de gobierno de Claudia López, se consideraron 15 secretarías así:

Secretaría de Planeación (7 cargos), Jurídica (4), Cultura, Recreación y Deporte (12), Desarrollo económico (9), General (5), Hacienda (12), Hábitat (9), Movilidad (8), Mujer (4), Ambiente (10), Educación (6), Gobierno (9), Integración social (8), Seguridad (5) y de Salud (6) para un total de 114 cargos.

Es de anotar que no siempre se pudo obtener la información completa para todos los casos. Igualmente, en algunas situaciones de cargos vacantes, ocurre que están ocupados generalmente en encargo por otro funcionario ya contabilizado. Con el fin de realizar una comparación, se expresó en porcentaje la distribución de los criterios seleccionados.

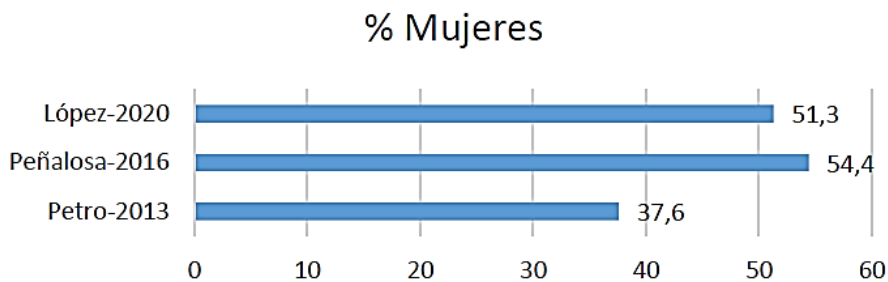
3. Resultados

La representación de la diversidad étnica y de género en cargos a responsabilidad o de visibilidad social (empresas, medios de comunicación, etc.) y en las instituciones públicas ha sido objeto de una creciente atención. ¿Cuál es la situación en la alta función pública bogotana? En primer lugar, en términos de diversidad étnica, según el censo de 2018 (autorreconocimiento) del DANE, el 42,7% de la población bogotana es mestiza, el 36,5%

es blanca, 1,5% se consideran afrodescendientes, 0,5% indígenas, 0,01% gitanos y el 18,9% (?) de otro grupo étnico.

En cuanto a la diversidad étnica en la alta función pública, en este segmento administrativo solo se pudo constatar la presencia de 1 afrodescendiente en las administraciones de López y de Petro y de 2 en la administración de Peñalosa. Es menester destacar que no es posible distinguir en este grupo entre mestizo y blanco. En cuanto a género no es posible disponer de esa información por su carácter privado. En este caso solamente es posible acceder a la información sexo, es decir hombre o mujer. La gráfica 1 indica que la administración de Peñalosa tuvo la mayor representación femenina en la alta función pública con un 54,1%, le sigue la alta administración de López (51,3%) y, muy por debajo de la paridad, la alta administración nombrada por Petro con 37,6%.

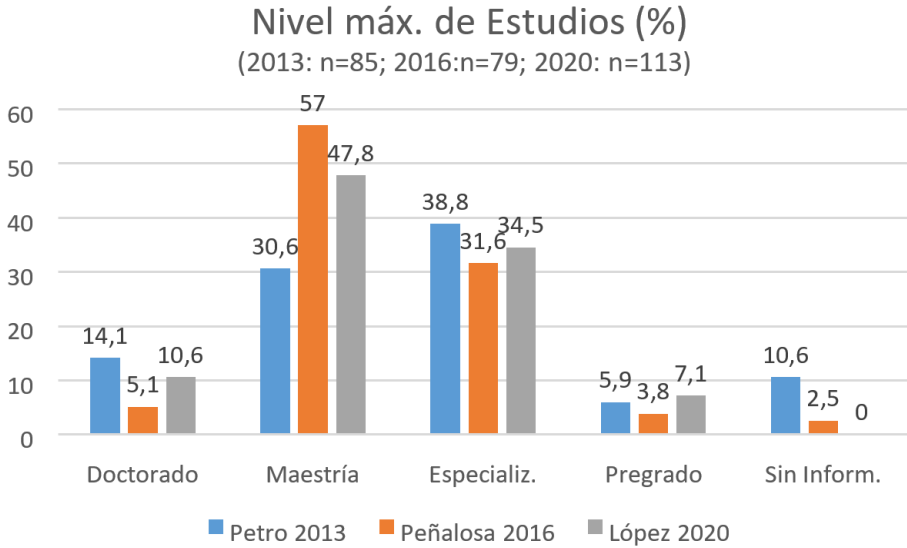
Gráfica 1: Repartición sexo Petro (n=85), Peñalosa (n=79), López (n=113)



Fuente: elaboración propia

Centramos de manera principal nuestra comparación de perfiles en la formación académica. Un primer elemento consiste en interesarse al nivel de estudios que presentan lo/as funcionario/as. La gráfica 2 muestra que el nivel de maestría es el más frecuente, con la excepción de la alta función nombrada por Petro donde la especialización es más frecuente (38,8%). Sin embargo, es en esta misma administración que resulta más frecuente también el nivel doctoral (14,1%). De manera general se evidencia que el nivel de pregrado ya no es suficiente para ocupar cargos de nivel directivo.

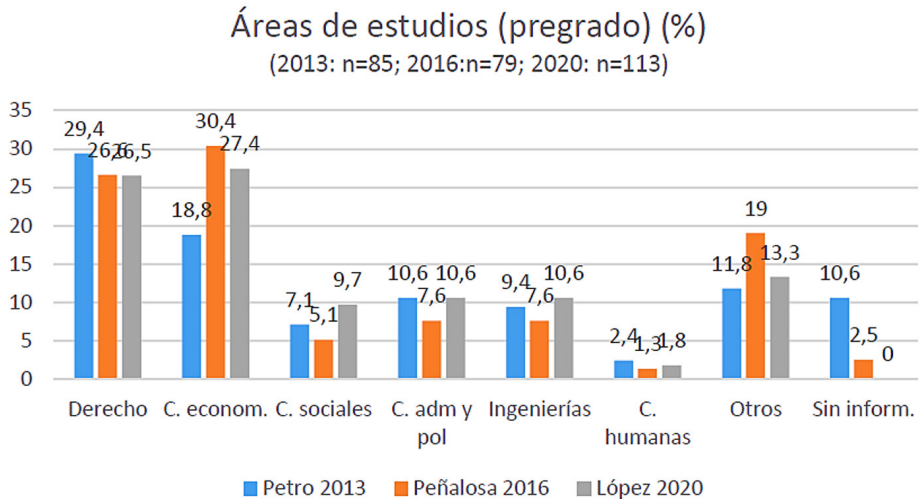
Grafica 2. Nivel máximo de estudios



En cuanto a las áreas de formación privilegiadas, se observa, con la gráfica 3, que el derecho y las ciencias económicas son las principales áreas de formación de pregrado que ostenta la alta función pública en los tres casos. Aunque con una presencia menor de los estudios económicos para la administración de Petro (18,8%) con relación a las dos otras administraciones. Vale la pena mencionar, por un lado, la baja proporción de la presencia de estudios en ciencias administrativas y políticas y, por otro lado, que la importante proporción de “otros” corresponde en gran parte a estudios en el área de la salud.

Otro dato de relevancia a mencionar es la proporción de alto/as funcionario/as que efectuaron sus estudios de pregrado en instituciones públicas o privadas. Así para el caso de las altas administraciones de López fueron el 33,6% (n=38) y de Petro el 30,6% (n=26) que cursaron sus estudios universitarios iniciales en universidades públicas, mientras solo le hicieron el 21,5% (n=17) en el caso de Peñalosa. Lo que quiere decir, que una gran mayoría (entre el 66% y el 80%) de lo/as alto/as funcionario/as públicas se formaron en universidades privadas.

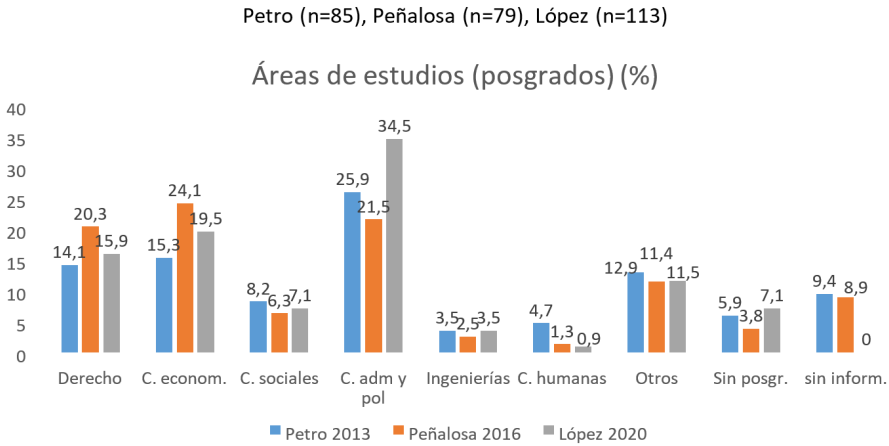
Gráfica 3. Áreas de pregrado



Fuente: elaboración propia

A nivel de posgrados, tomando como criterio el nivel más alto de formación obtenido por el o la alto/a funcionario/a, constatamos una importante y hasta principal campo en el área de las ciencias administrativas y políticas (Gráfica 4). Detrás de esta área, siguen las dos áreas de derecho y de economía. Es de anotar el alto nivel de presencia en la administración de López de funcionario/as con posgrado en ciencias administrativas o políticas (34,5%). Una variable explicativa puede ser la formación de la mandataria, ya que ella misma cursó un doctorado en políticas públicas. En cuanto al tipo de institución en la cual se obtuvieron estos títulos de posgrados, se constató que el 45,8% (33/72) de la alta función pública de Petro se formó en la universidad pública, 35,9% (37/103) para el caso de la alta administración de López y solo el 25,8% (17/66) en el caso de la de Peñalosa.

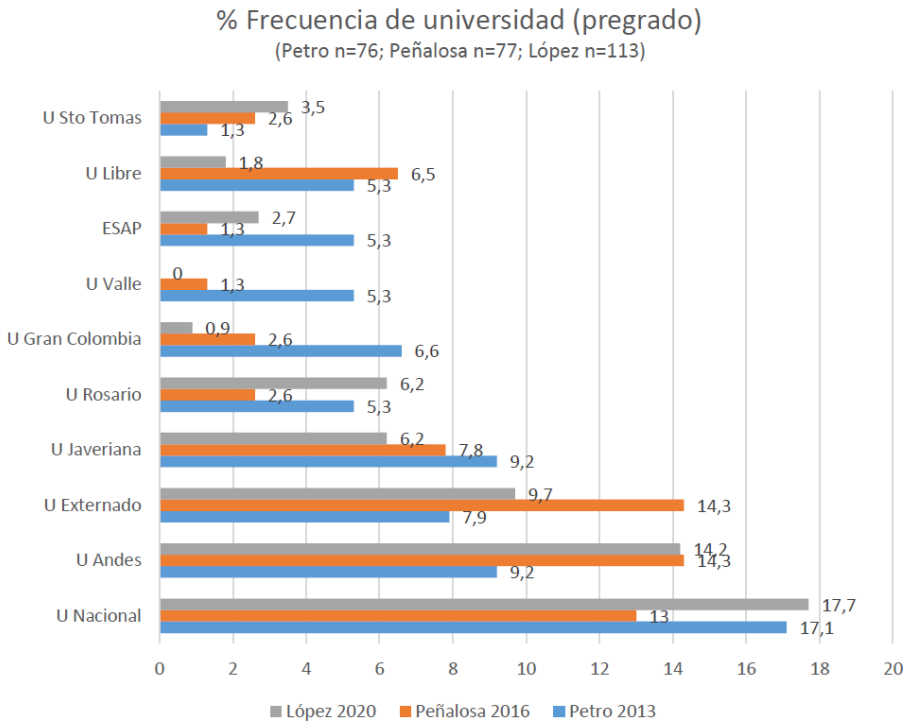
Gráfica 4. Áreas de posgrados (más alto)



Fuente: Elaboración propia

Con la gráfica 5, nos interesamos a la Universidad en que se formaron lo/as alto/as funcionario/as. Se observa que las principales universidades de formación de la alta administración bogotana corresponden a las instituciones más prestigiosas del país. Una especie de “*Ivy League*” a la colombiana compuesta por la Universidad Nacional de Colombia, la única institución pública, acompañada por la Universidad de los Andes, la Universidad Externado de Colombia, la Universidad Pontificia Javeriana y la Universidad del Rosario, todas privadas y bogotanas, las dos primeras de carácter laico y liberal y para las dos últimas de carácter religioso. Estas cinco universidades forman *grosso modo* la mitad de toda la alta función pública para cualquiera de las administraciones (Petro, 48,7%; Peñalosa, 52%; López, 54%). Se puede, sin embargo, observar una mayor preferencia para las universidades de los Andes y del Externado para Peñalosa, y una preferencia para la Universidad Nacional para Petro y López. Igualmente, se observa que es Petro que menos recluta su personal de la alta función pública formado en las universidades liberales de los Andes y del Externado, y que, a su vez, incorpora más personal proveniente de las universidades públicas de menor prestigio o regional tal como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la Universidad del Valle (Cali).

Gráfica 5. Universidad de pregrado.

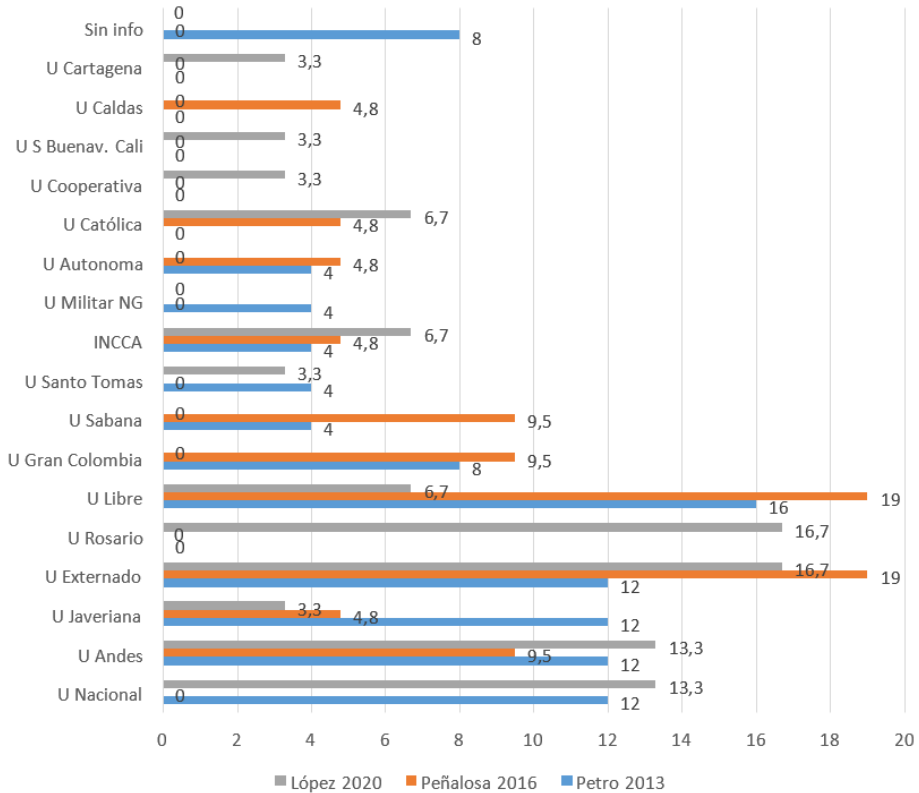


Fuente: elaboración propia

Las gráficas siguientes nos permiten observar más detalladamente las universidades de formación en función de las principales áreas de estudios de los alto/as funcionario/as. Así, la gráfica 6 nos indica las universidades preferidas para los estudios jurídicos y la tabla 1 su repartición entre universidades públicas y privadas. En esta área se destaca particularmente la presencia de la Universidad Externado de Colombia para el conjunto de las tres administraciones y una fuerte presencia de la Universidad Libre (privada). La gráfica 7 y la tabla 2 hacen lo mismo para los estudios en el área de las ciencias económicas.

Gráfica 6. Área de estudios de derecho y universidad

% Frecuencia Universidad Pregrado (área derecho)



Fuente: elaboración propia

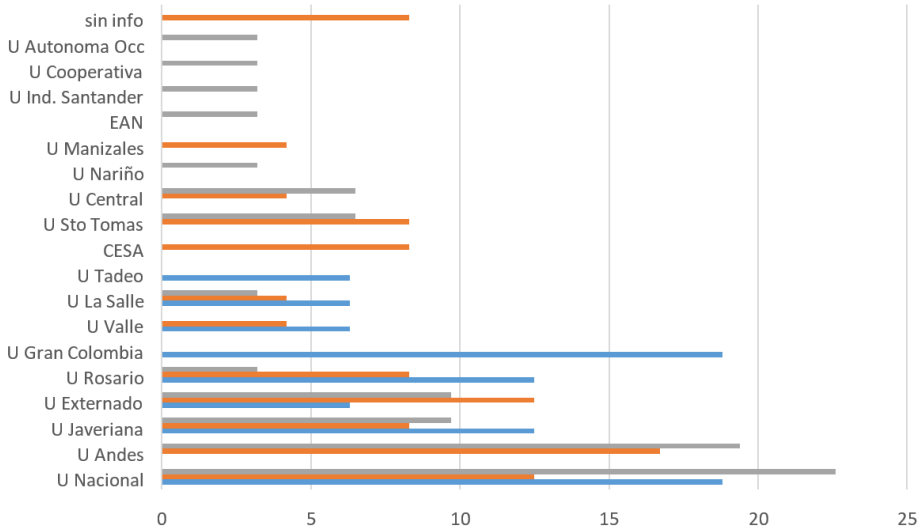
Tabla 1. Repartición de los estudios jurídicos universidad pública/privada

Tipo de universidad	Adm. Petro (n=25)	Adm. Peñalosa (n=21)	Adm. López (n=30)
U. privada	19	20	25
U. pública	4	1	5
Sin información	2	0	0
Total	25	21	30

Fuente: elaboración propia

Gráfica 7. Área de estudios de ciencias económicas y universidad

% Frecuencia Universidad Pregrado (área Economía)



Fuente: elaboración propia

Tabla 2. Repartición de los estudios económicos universidad pública/ privada

Tipo de universidad	Adm. Petro (n=16)	Adm. Peñalosa (n=24)	Adm. López (n=31)
U. privada	10	18	22
U. pública	6	4	9
Sin información	0	2	0
Total	16	24	31

Fuente: elaboración propia

Finalmente, en relación a los estudios administrativos y políticos, se destaca la importante presencia de las universidades privadas, en primer lugar la Universidad Externado, luego la Universidad Pontificia Javeriana para la administración de Peñalosa, y de las universidades Javeriana y de los Andes para López. La alta gerencia de Petro se destaca por la fuerte

presencia de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), siendo la única administración donde predomina el sector público (Tabla 3).

Gráfica 8. Área de estudios de ciencias administrativas y políticas y universidad

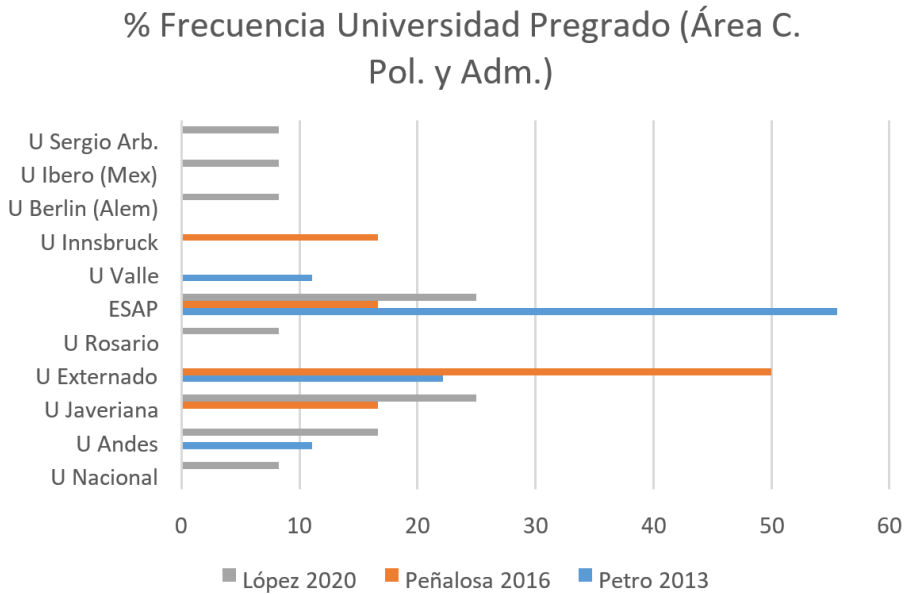


Tabla 3. Repartición de los estudios en ciencias administrativas y políticas y universidad pública/privada

Tipo de universidad	Adm. Petro (n=9)	Adm. Peñalosa (n=6)	Adm. López (n=12)
U. privada	3	4	7
U. pública	6	2	5
Sin información	0	0	0
Total	9	6	12

Fuente: elaboración propia

4. Conclusión

El estudio realizado permite mostrar que los perfiles formativos de la alta función pública no son tan alejados entre sí con relación al tipo de formación en particular con las áreas de estudios. En los tres casos, la mitad aproximadamente de la alta función pública se formó en las mismas cinco universidades más prestigiosas de Colombia. Igualmente, predomina la formación en instituciones universitarias privadas en los tres casos y para cualquier área de formación (salvo una excepción con Petro y las ciencias administrativas y políticas), aunque con una mayor presencia de las universidades públicas a medida que se orienta a la izquierda del tablero político. Es significativo en particular que la alta administración de Peñalosa –claramente situada a la derecha– se ha reclutado con más frecuencia en las áreas económicas y proveniente de las universidades privadas de orientación liberal, mientras la administración de Petro nombró más funcionarios formados en universidades públicas. Un dato interesante en analizar es la débil representación del sexo femenino en la alta administración de Petro. Situación que se puede también explicar por una creciente atención durante el periodo examinado, entre 2013 y 2020, con relación a la exigencia de paridad de género. A la luz de estos resultados, podríamos considerar que, si bien el perfil del o de la alto/a funcionario/a público/a no varía de forma importante con relación a la orientación ideológica de o de la gobernante, sí se observa que a medida que la orientación política se desplaza a la izquierda el reclutamiento de la alta función pública se hace con más frecuencia en graduados de universidades públicas y con menos frecuencia con formación en ciencias económicas. Es de anotar que, como es conocido en el caso del acceso a los estudios universitarios en Colombia, el origen social o capital económico de los estudiantes de las universidades públicas es inferior al de los/as matriculado/as en instituciones privadas, particularmente de las casas de estudios más prestigiosas. Existe en este sentido una representación simbólica más popular en la alta función pública de los gobernantes de izquierda, representada por Petro, y más elitista en el gobierno de derecha encarnado por Peñalosa. En definitiva, podríamos concluir que la política cuenta un poco y que predomina un patrón de selección de la alta función pública que tiende a reclutar en sectores de la sociedad muy parecidos.

5. Referencias

- Arigona, G., Baumann, E., & Joye, D. (1989). *Sociologie politique de la haute administration publique de la Suisse*. Paris: Economica.
- Bourdieu, P. (1989). *La noblesse d'État*. Paris: Éditions de Minuit.
- Gournay, B. (1966). *Introduction à la science administrative*. Paris: A. Colin.
- Miliband, R. (1973). *L'Etat dans la société capitaliste*. Paris: Maspero.
- Rosenbloom, David H., Dolan, Julie (2006). La bureaucratie représentative. *Revue française d'administration publique*, 118, 251-263.
- Roth, A-N. (1994). *Les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale suisse* (Collection). Études et Recherches N°29). Genève: Université de Genève.
- Rourke, F. (1972). *Bureaucratic Power in National Politics*. Boston: Little, Brown & Co.
- Urio, P. (1984). *Le rôle politique de l'administration publique*. Lausanne: LEP.

Los analistas de políticas públicas: la ruta desde una realidad atomizada a una profesión

Salvador Parrado

1. Introducción

En una sociedad diversa y en constante cambio, inmersa en una (r)evolución tecnológica continua, constituida por ciudadanos con mayores expectativas y sujeta a problemas transversales, las soluciones gubernamentales deben ir más allá de mejorar las habilidades y las competencias individuales (usadas indistintamente en el texto) de los funcionarios públicos. En este ámbito, hay tres niveles interconectados: el individual, el organizacional y el trabajo realizado.

Varios desafíos cuestionan la capacidad de respuesta de las estrategias tradicionales de competencias 2017; Needham et al., 2013; Dickinson & Sullivan 2014; NAO 2017):

- Restricciones financieras crecientes mientras la carga de trabajo se mantiene o crece.
- Continuo aumento de las expectativas de los ciudadanos en la espera de mejores servicios públicos individualizados.
- Dificultades de la autoridad para trabajar juntamente con empresas privadas, otros niveles de gobierno y organizaciones sin fines de lucro para superar retos que el sector público no puede enfrentar solo.
- Los problemas intersectoriales perversos (*wicked problems*) que aparecen a menudo a modo de crisis disruptivas desafían la mentalidad de silo de las dependencias administrativas.
- La (r)evolución incesante de la influencia de las tecnologías en las personas, los procesos y los resultados se topa con respuestas y procedimientos de trabajo que siguen las inercias institucionales.

Los países han abordado estas cuestiones de diferentes maneras. Para este capítulo se han seleccionado ejemplos que agrupan a los profesionales en comunidades epistémicas⁵⁸. Es decir, en vez de tener a inspectores con su adjetivo (fiscales, laborales, del medio ambiente entre otros) y su idiosincrasia, la comunidad profesional los aglutina al compartir habilidades centrales para desempeñar sus funciones. Difieren normalmente en los conocimientos requeridos para ejercer la inspección en un ámbito determinado. Lo mismo aplica a los analistas de políticas públicas, quienes trabajan en diferentes sectores, pero poseen competencias transversales a varios campos.

No obstante, antes debe dirimirse si los asesores y analistas (usados de manera intercambiable en el texto) de políticas públicas constituyen una profesión o es aún prematura esta aseveración. Los profesionales, según los estudios sociológicos, despliegan unas características que los hace diferentes y autónomos de otros grupos. La profesión de médico, trabajador social o ingeniero civil está claramente delimitada y se evita el intrusismo de manera exitosa. Por ello, conviene establecer si se dan las condiciones de existencia de una comunidad de analistas de políticas o si, no se dan, se puede construir ésta al mismo tiempo que se refuerzan sus capacidades.

En los tres ejemplos seleccionados para este texto se presume que el asesoramiento y el análisis de políticas constituyen una profesión. En primer lugar, la publicación de la OCDE (2017) sienta las bases al resaltar áreas de habilidades clave e identificar la innovación como un motor para enfrentar los desafíos de los servicios civiles de manera más efectiva. Este es un enfoque holístico que permite obtener una panorámica de cómo pensar las profesiones. En segundo lugar, el *Cabinet Office* del Reino Unido ha implementado un sistema completo de funciones y profesiones gubernamentales para mejorar las capacidades del servicio civil. Este sistema es difícil de emular en países con menor madurez en el desarrollo profesional. Sin embargo, esta versión presenta una hoja de ruta interesante a explorar con la comunidad de analistas de políticas públicas. Finalmente, el Departamento del primer ministro y el Gabinete de Nueva Zelanda ejemplifican en la profesión de asesores de políticas una estrategia sensata para mejorar las capacidades organizacionales, individuales y la calidad del asesoramiento.

⁵⁸ Estas experiencias se han extraído y adaptado del siguiente texto: Parrado, S. (2020) *New Skill Capability Framework for the Transformation of the Civil Service*, preparado para el IABD (InterAmerican Bank for Development) (mimeo).

En este capítulo, un modelo idealizado de comunidad profesional es una red informal con alguna estructura de gobernanza formal que típicamente incluye una directora de la profesión, una junta de representantes según su segmentación interna y varios grupos de trabajo para desarrollar instrumentos relevantes para la profesión. La comunidad normalmente asesora en los procesos de reclutamiento, retención, carrera y desarrollo de los servidores públicos y sus habilidades. El papel de la red puede incluir el diseño de un marco de competencias específico, identificar oportunidades de desarrollo, señalar 'vías profesionales', asesorar sobre la contratación de talento y establecer mecanismos para desplegar recursos temporalmente donde más se necesitan. La directora del servicio civil (o un puesto similar) podría tender un puente entre esta red informal y la estructura ministerial formal.

El capítulo consta de tres secciones. La primera identifica la ocupación del analista de políticas públicas como una profesión en proceso de desarrollo. En la segunda sección se describe sucintamente el marco de la OCDE (2017) y los ejemplos del Reino Unido y Nueva Zelanda, destacándose los temas de relevancia para los países de América Latina. La tercera sección ofrece más detalles de los casos analizados y presenta sugerencias sobre las experiencias relevantes para América Latina.

2. El analista de políticas como profesión

Una profesión es un empleo o actividad que requiere de un conocimiento especializado, una capacitación educativa formalizada, control sobre el contenido del trabajo, organización propia, autorregulación, y normas éticas estrictas en su ejercicio. Frente a un oficio, la profesión (médico, abogado, ingeniero, psicólogo) requiere de un título académico formal, adquirido tras una formación terciaria o universitaria.

La profesionalidad se basa en dos ideas básicas. Por una parte, la especialización de ciertos trabajos los hace inaccesibles para quienes carecen de la titulación y la experiencia necesarias. Algunas competencias caracterizadoras del trabajo profesional son formales, están codificadas y se definen en itinerarios académicos especializados. Los profesionales controlan normalmente estos itinerarios y los procesos de certificación. Otras

competencias son tácitas, aprendidas durante el desempeño de las funciones. Por otra parte, los trabajos realizados por los profesionales requieren de discrecionalidad para su desempeño frente a la alta burocratización de las labores administrativas repetitivas (Cribb & Gewirtz, 2015; Freidson, 2001).

Muchos profesionales pertenecen a colegios, cuya membresía les concede una situación privilegiada. Su autoridad y estatus se preservan mediante un mercado laboral cerrado, donde sólo los colegiados están autorizados a desempeñar unas funciones y tareas vinculadas a la corporación. Según Noordegraaf (2016), el profesionalismo es una cuestión de 'contenido autocontrolado' por el que la autorregulación de los profesionales se ejerce dentro del dominio profesional, pero con el objetivo de proteger el campo laboral de la influencia exterior. El Estado fomenta la protección de la autonomía profesional limitando el intrusismo. En muchas profesiones, se protocoliza el conocimiento y las formas de actuación, aunque esta estandarización deja aún espacio para la discrecionalidad y la autonomía profesional. La combinación de procedimientos estandarizados y la autonomía discrecional protegen el campo laboral de estos expertos.

En la mayoría de los países de la OCDE y de América Latina, los estudios de políticas públicas se ofrecen al nivel de grado y postgrado universitario. En algunos casos se cuenta con una maestría de políticas públicas, pero, en muchos países, este tipo de maestría no se ha generalizado en todas las universidades. Por lo general, no existe un colegio o asociación nacional específica de analistas y asesores de políticas públicas que evite el intrusismo. Tampoco existe un mercado de trabajo en el que el empleador solamente reclute a personal con estudios formales en políticas públicas. Los perfiles de reclutamiento en el sector público y en las organizaciones no gubernamentales pueden contar con la mención de políticas públicas en la descripción, pero muchas veces solicitan perfiles genéricos de economistas, politólogos, o sociólogos para el desempeño de un papel típico de analista y/o asesor de políticas públicas, como el caso brasileño mostraba hace diez años (Vaitsman et al., 2013).

Una evaluación de la situación de los analistas de políticas en el ámbito comparado arroja un resultado mixto. Los libros de *Policy Press* de la Universidad de Bristol sobre *Policy Analysis*, con 20 estudios de país en el momento de redactar estas líneas, incorporan un capítulo sobre la profesión de análisis de políticas. Sus autores ofrecen una situación variopinta.

En Alemania (Pannowitsch, 2013) o España (Viñas, 2022), aún queda camino por recorrer para contar con una profesión y una comunidad reconocida. En Canadá (Brooks 2018), la profesionalización de esta especialidad está insertada en la gobernanza de las instituciones y se reconoce el nivel de conocimientos y experiencias de estos profesionales. En América Latina, los libros de la serie se enfocan o en el estudio formalizado de las políticas públicas (Colombia, Rubaii & Sanabria-Pulido, 2020) o una combinación entre la educación de estos profesionales y su práctica (México, Méndez & Dussauge-Laguna, 2017). En Argentina, el capítulo detalla las contribuciones de cuatro académicos de la disciplina (Díaz et al., 2023).

En este contexto habría que plantearse si las tareas desempeñadas por analistas y asesores constituyen una profesión y las personas que las ejecutan son profesionales del área. Geva-May (2005) disecciona de una forma descriptiva y prescriptiva las características del profesional de políticas públicas y su pertenencia a una comunidad. Emplea la analogía clínica para explicar los procesos en los que el experto se ve implicado, generando la ilusión de que el conocimiento en esta área está protocolizado. Sin embargo, este símil y la incorporación de estudios formales de políticas públicas en las universidades no es suficiente para crear una práctica de la profesión. Las etapas clásicas del modo racional del análisis de políticas son enseñadas en la universidad y practicadas en ocasiones en la realidad, pero otros enfoques académicos relevantes rara vez forman parte del instrumental de los analistas y asesores.

Noordegraaf et al. (2014) analizaron los estrategias organizacionales holandeses y determinaron que la ambigüedad de su labor y dependencia multifacética a la que están sometidos dificulta la adopción de estándares homogéneos y la protección de la ocupación que desempeñan. De manera similar a los analistas de políticas, los estrategias constituyen un grupo móvil, despliegan planteamientos diferentes sobre cómo realizar su trabajo, es decir, no están sometidos a protocolos encontrados en la ingeniería, la medicina o incluso la abogacía. A pesar de estos obstáculos, los autores mantienen que el profesionalismo se puede desarrollar mediante la 'conectividad' entre sus miembros y el reconocimiento mutuo, independientemente de la protocolización de los métodos de trabajo.

En los casos analizados posteriormente de Nueva Zelanda y el Reino Unido existe una comunidad de profesionales de políticas públicas como

consecuencia de un proceso de institucionalización, que permite a sus miembros desempeñar funciones propias de este campo de actividad. También se muestra una gradación del nivel de destreza que abarca desde el mero desarrollo incipiente del trabajo de analista a la calidad de experto. La comunidad permite esa 'conectividad' y la posibilidad de insertar el análisis de políticas como parte de una 'profesión' reconocible. Es precisamente la creación de la comunidad la que puede favorecer el desarrollo de la profesión de analistas de políticas y no viceversa.

En resumen, el análisis y asesoramiento de políticas públicas posee diferentes niveles de destreza en el que se puede alcanzar un notable nivel de experiencia y desarrollo. Sin embargo, esto no ha calado de manera uniforme en los países a la hora de crear una comunidad de profesionales que crezcan juntos, se reconozcan entre sí y puedan construir un modo de hacer profesional que excluya a los diletantes. Posteriormente se exponen los ejemplos británico y neozelandés sobre la comunidad de analistas y asesores.

3. La profesionalización del análisis de políticas públicas en países de la OCDE

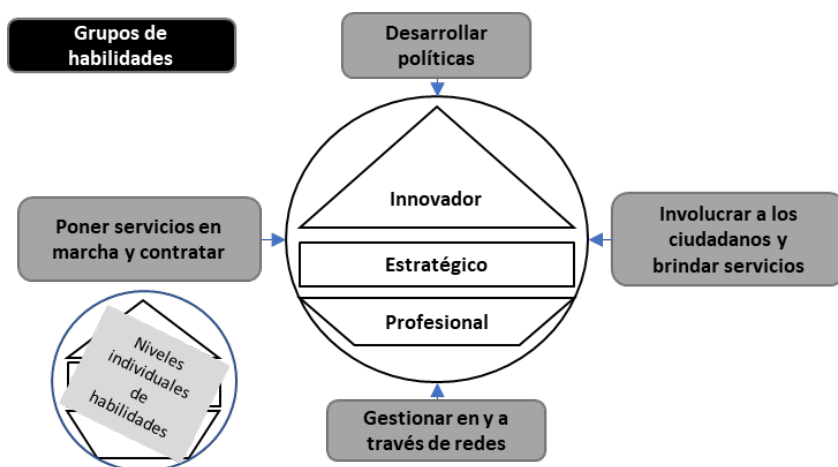
Esta sección adopta un enfoque de embudo desde una visión más conceptual hacia un examen más específico del asesoramiento político. En primer lugar, la publicación de la OCDE (2017) propone ejemplos deductivos de los países miembros sobre la forma de organizar las competencias de los servidores públicos. Posteriormente, la Oficina del Gabinete del Reino Unido ofrece un marco sistémico y holístico sobre cómo mejorar el servicio civil en torno a las profesiones gubernamentales. Finalmente, el DPMC (Departamento del primer ministro y el Gabinete) de Nueva Zelanda presenta una estrategia para mejorar las capacidades organizativas, individuales y los productos de la asesoría en políticas públicas. En la revisión de los elementos clave de estos sistemas se consideran los aspectos más relevantes para América Latina.

3.1 Habilidades para un servicio civil de alto desempeño (OCDE)

La OCDE (2017) agrupa habilidades en torno a varios temas y ofrece una matriz, adaptada para este capítulo, en la que se combinan dos

dimensiones (véase la Figura 1). En una dimensión se distinguen tres niveles de habilidades desplegadas en orden creciente (profesional, estratégica, innovadora) hacia la innovación en el sector público (OCDE (2017a)). *El nivel profesional* implica que las personas realizan independientemente sus tareas basándose en principios y desarrollan capacidades para lograr el valor público. Se trata de las competencias técnicas atribuidas a una administración pública tradicional. En el *nivel estratégico*, los servidores públicos generan (o co-crean) resultados relevantes y valor público para la sociedad. Se refleja un enfoque gerencialista del gobierno y se sugiere la capacidad de lograr resultados a largo plazo. Finalmente, en el *nivel innovador*, el conocimiento, la mentalidad y la conducta desplegadas se apartan de las prácticas vigentes para abordar los desafíos emergentes con nuevas soluciones. La capacidad de innovación se ubica en las autoridades, que coronan la cúspide de las redes de actores: ciudadanos, partes interesadas organizadas, organizaciones privadas y no gubernamentales.

Figura 1 Habilidades para el valor público: descripción general



Fuente: OCDE 2017

La matriz (OCDE 2017, 30) propone cuatro conjuntos de habilidades superpuestas y complementarias necesarias en un mundo cada vez más interrelacionado y complejo. Las habilidades para...

- ... desarrollar políticas, foco de este capítulo, se refieren al uso de investigaciones basadas en evidencia y las perspectivas de los ciudadanos y partes interesadas para ofrecer asesoramiento sobre políticas (o definir políticas).
- ... involucrar a los ciudadanos y brindarles servicios implica trabajar con ellos para co-crear mejores servicios a través del codiseño, la co-entrega y la co-evaluación.
- ... subcontratar servicios apuntan a desarrollar capacidades para diseñar, implementar y monitorear contratos con terceros (empresas del sector privado u organizaciones no gubernamentales).
- ... gestionar redes que impliquen partes interesadas externas (organizadas) para abordar los desafíos contemporáneos.

El documento de la OCDE se enfoca en la innovación para abordar los graves problemas que enfrentan los servicios civiles nacionales. Esta propuesta tiene al menos dos limitaciones. En primer lugar, los niveles de habilidades (profesionales, estratégicas e innovadoras) no son acumulativos. Además, dentro de cada nivel, el documento no ofrece indicaciones sobre cómo se puede crecer desde el dominio de competencias técnicas o innovadoras hasta el liderazgo de equipos. Esto es una desventaja para las organizaciones del sector público basadas en jerarquías y para el desarrollo individual. Las organizaciones jerárquicas necesitan diferentes personas con diverso dominio de habilidades en cada escalón organizacional. Un enfoque integrado y acumulativo sería más adecuados para adaptarse a las estructuras del sector público, así como para ofrecer un itinerario de desarrollo. Estos itinerarios también son acumulativos, ya que el camino desde la adquisición de conocimientos hasta el dominio de las competencias se forma mediante un proceso de sedimentación.

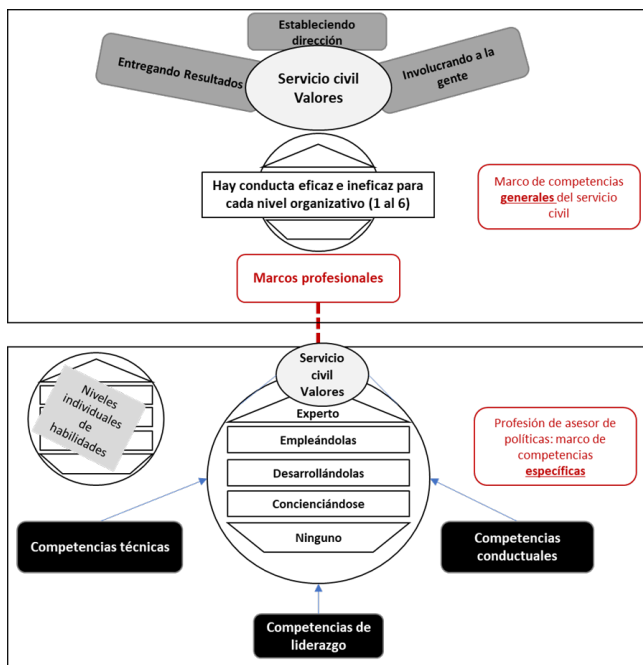
En segundo lugar, los cuatro conjuntos de habilidades (desarrollo de políticas, implicación de ciudadanos, subcontratación y gestión de redes), aunque muy relevantes, son heterogéneos y no lógicamente independientes. La 'gestión de redes' es horizontal, por ejemplo, a 'Desarrollo de políticas' y 'Contratación de servicios'. Lo mismo se aplica a 'Involucrar a los ciudadanos' que se puede emplear para 'Prestar servicios' y para 'Desarrollar políticas'.

3.2 Las comunidades profesionales en el Reino Unido

La relevancia de este caso se debe a que el *Cabinet Office* aborda la adecuación de los desafíos externos y las habilidades gubernamentales de una manera holística. Además, ha desarrollado un modelo comprensivo del reclutamiento, retención, desarrollo y despliegue de funcionarios públicos de manera efectiva para lograr las prioridades gubernamentales.

El sistema actual exhibe un alto nivel de complejidad, pero también muestra una vertiente simplificada hacia la gestión de competencias. Los principales componentes del sistema son un marco de competencias, la creación de 28 grupos profesionales (cada uno con su marco de capacidades específico; véanse los vínculos en la Figura 2) y el ajuste entre esas funciones y las tareas interdepartamentales⁵⁹.

Figura 2: Vínculo entre el marco de competencias genérico y específico (profesional) (Reino Unido)



Fuentes:
CSHR 2015 y
GPDP 2018

59 <https://www.gov.uk/government/publications/government-functions/government-functions>

El marco de competencias del servicio civil, desarrollado en 2012 y actualizado en 2015 (CSHR, 2015), es un elemento central del sistema que describe cuatro valores del servicio civil (honestidad, integridad, imparcialidad y objetividad) y delinea tres comportamientos de liderazgo de alto nivel que todo funcionario público debe adaptar a su práctica laboral. El concepto de liderazgo se aplica ampliamente y no se limita únicamente a los niveles superiores de la jerarquía organizacional.

Las competencias genéricas se asignan en diferente grado a todos los puestos de la administración y cada funcionario sólo necesita dominar algunas de ellas. Se construyen de forma acumulativa ya que la demostración de haber alcanzado competencias en el nivel 4 implica dominar las de los niveles 1 a 3. Para cada competencia y nivel jerárquico (1 a 6), hay una especificación de la conducta eficaz e ineficaz.

Otro componente básico del sistema es la agrupación de los servidores públicos en 28 profesiones (gestión de proyectos, finanzas corporativas, recursos humanos, asesores políticos, auditores internos entre otros)⁶⁰. Cada profesión ha desarrollado su marco de competencias específico que complementa el general (véase la Figura 2). Una profesión como «Analista de Políticas» se asienta en diferentes departamentos y agencias. Por ejemplo, a la «profesión política» se le confía el diseño, desarrollo y redacción de estrategias para apoyar al gobierno o cualquiera de las unidades constituyentes. Cada comunidad profesional tiene una directora que es responsable de desarrollar las capacidades en todos los departamentos. La directora supervisa el reclutamiento meritocrático en todos los niveles organizacionales, identifica vías de desarrollo y oportunidades para los funcionarios, diseña itinerarios administrativos para retener el talento y establece modelos para compartir habilidades específicas entre departamentos.

Cada profesión debe establecer itinerarios profesionales con la especificidad de las experiencias, habilidades y calificaciones requeridas en cada nivel y las opciones de desarrollo para que los servidores públicos asciendan en el itinerario. Un analista de políticas del ministerio de medio ambiente y otro del ministerio de salud tendrán experiencia técnica específica, pero competencias comunes sobre cómo utilizar la

⁶⁰ <https://www.civil-service-careers.gov.uk/professions/>

evidencia, comprender el contexto político y aportar claridad a las fases de políticas.

La profesión se desarrolla en torno a una comunidad epistémica informal. Se constituye en una red de expertos para ayudar al gobierno a armonizar cómo una profesión genera resultados para cumplir con las prioridades de los gobiernos. Agregan y difunden conocimientos y consolidan estándares para los miembros nuevos y existentes.

Este enfoque resulta atractivo para los países de América Latina y el Caribe por dos razones. Por una parte, se combinan competencias genéricas y específicas de la profesión, lo que aúna la perspectiva corporativa al tiempo que enriquece la experiencia técnica de los recursos humanos. La flexibilidad de este enfoque acumulativo sobre cómo adquirir competencias sirve para adaptar los marcos cognitivos a la experiencia y al nivel jerárquico.

Por otro lado, el uso de profesiones también tiene ventajas considerables. Una red de expertos está mejor ubicada para consolidar estándares profesionales de comportamiento eficaz versus ineficaz, apoyar a diferentes miembros de la profesión en todos los departamentos gubernamentales y construir itinerarios atractivos para ampliar el apetito por puestos gubernamentales. Estas características pueden superar los problemas de falta de atracción de algunas profesiones. Los profesionales circunscritos a organizaciones específicas pueden encontrar desafíos de movilidad interorganizacional y sus posibilidades de desarrollo pueden verse restringidas. Por tanto, esta configuración del servicio civil permitiría superar estas limitaciones.

Sin embargo, el modelo también encuentra algunos desafíos para los países latinoamericanos. Primero, el uso de marcos competenciales en estos países no es la norma (Cortázar et al. 2014). Por tanto, aplicar dos marcos (genérico y específico) puede resultar un gran desafío. Un abordaje más modesto se centraría en un enfoque de competencias específicas para una única comunidad de profesionales, como la de analistas de políticas públicas.

Segundo, la superposición de profesiones y autoridades ministeriales encargadas de los recursos humanos puede chocar. No hay evidencia de este choque en el Reino Unido, pero la ausencia de una jerarquía clara entre ambos grupos podría introducir disfunciones en los sistemas de América

Latina. Por ejemplo, si la red profesional puede representar las trayectorias profesionales, ¿cuál es su papel cuando se deben realizar trabajos específicos? El bricolaje institucional entre profesiones y dependencias administrativas tradicionales es un asunto delicado que requiere considerable experimentación y voluntad política sostenida en América Latina.

Finalmente, el trabajo de analista de políticas no suele ser un puesto permanente, sino que está sujeto a los vaivenes del cambio de gobierno. Por tanto, habría que considerar la comunidad de profesionales como un ámbito más amplio que el de los servidores públicos, para incluir a todos los analistas, independientemente de si están trabajando para el sector público, el privado o el no gubernamental.

3.3 El analista de políticas en Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda, la Oficina del primer ministro se ha centrado en los analistas de políticas públicas. Carece del enfoque holístico del Reino Unido, pero aborda tres dimensiones relevantes para este capítulo: habilidades para los profesionales; capacidad de las agencias al momento de implementar las políticas (análisis, diseño, ejecución y evaluación) y calidad del asesoramiento de las políticas. Estas dimensiones, que forman parte del proyecto de políticas públicas de la Oficina del primer ministro⁶¹, se exploran a continuación.

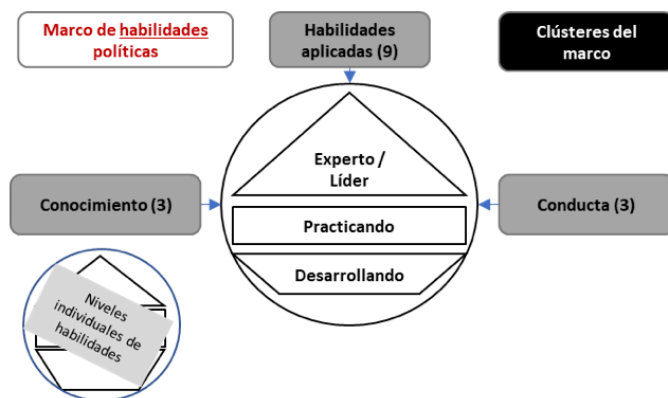
Después de dos años de trabajo preparatorio utilizando el modelo de innovación social de la Universidad de Stanford, el primer ministro lanzó en 2016 tres marcos para mejorar simultáneamente las habilidades individuales, las capacidades de las agencias y la calidad del asesoramiento político. Al igual que en el Reino Unido, se nombró a un jefe de la comunidad de analistas de políticas para dirigir el trabajo de red informal.

Los pilares del sistema son los siguientes. Primero, un marco individual (DPMC, 2016) (véase la Figura 3) establece las habilidades aplicadas, el conocimiento y el comportamiento que permiten a los profesionales realizar un asesoramiento de calidad. Las personas pueden comparar su nivel individual de asesoramiento político en comparación con el estándar del marco. También facilita la identificación de brechas de habilidades en los

61 <https://www.dPMC.govt.nz/our-programmes/policy-project>

equipos de políticas, ilustra los itinerarios profesionales potenciales y facilita el proceso de contratación al completar descripciones de puestos y anuncios de vacantes.

Figura 3. Marco de habilidades para el analista de políticas (Nueva Zelanda)



Fuente: DPMC 2016

El marco es acumulativo porque establece tres niveles de dominio (desarrollando, practicando profesionalmente y uso experto o liderazgo en su desempeño) con respecto a cualquier dimensión del marco (véase el ejemplo del Recuadro 1).

Recuadro 1: Ejemplo de niveles de dominio de habilidades (Nueva Zelanda)

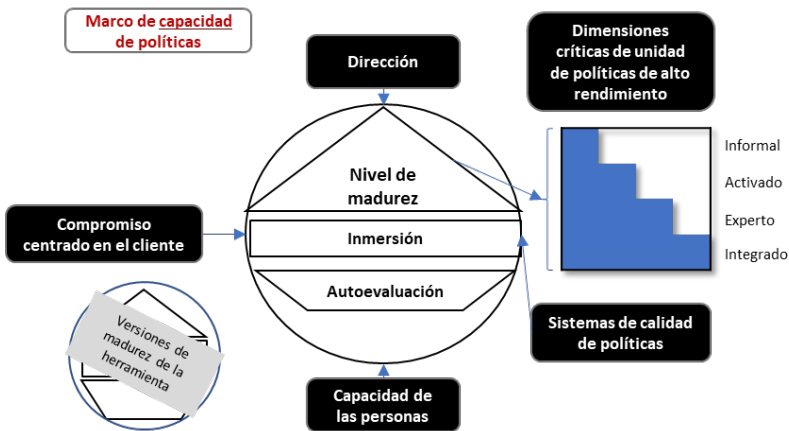
Para la recopilación y generación de evidencia para respaldar el análisis hay tres niveles de práctica		
Desarrollando	Practicando	Experto / Líder
* Familiarizarse con el uso de la evidencia a lo largo del ciclo de políticas. ... * Aprender a incorporar las perspectivas del usuario final de forma precisa y empática en el análisis.	* Sintetizar información y evidencia diversas, destilar lo que es importante y utilizarlo para contar una historia coherente. ... * Comprender las metodologías para extraer conocimientos del 'ciudadano cliente', e informar las políticas con estos conocimientos.	* Aplicar conocimiento experto para liderar a otros en el desarrollo de políticas sólidas basadas en evidencia. ... * Aprovechar las capacidades adecuadas para extraer datos y utilizar 'Big Data' para obtener conocimientos que permitan mejores decisiones y crear valor.

Fuente: DPMC 2019

Segundo, el marco de capacidad de políticas ayuda a las organizaciones (departamentos, agencias) a determinar la capacidad actual de la organización para ofrecer asesoramiento político que cumpla con las prioridades gubernamentales (véase la Figura 4). Establece lo que se desea en el futuro y evalúa el presente frente a esta visión. Para igualar el nivel de madurez de la organización en el análisis y elaboración de políticas, el marco está estructurado en tres instrumentos.

- Un documento breve ofrece una autoevaluación sencilla (DPMC, 2016b). Este texto apoya el diálogo interno sobre la capacidad de asesoramiento en los niveles jerárquicos superiores de la organización. Se centra en cómo la ‘función política’ de una agencia pública puede producir los resultados establecidos.
- El documento de ‘inmersión’ (DPMC, 2016c) tiene como objetivo estimular una discusión más detallada (y guiada) a través de preguntas clave. Cada una de las diferentes dimensiones críticas de una oficina de políticas de alto rendimiento se desglosa en varios elementos, cada uno con una pregunta principal y varias líneas de indagación. Esta herramienta propicia una autoevaluación centrada en los cuatro o cinco temas clave que el equipo de autoevaluación y el liderazgo deben enfatizar para mejorar el análisis (de políticas) de la agencia.

Figura 4: Marco de capacidad de políticas (Nueva Zelanda)



Fuente: DPMC (2016d)

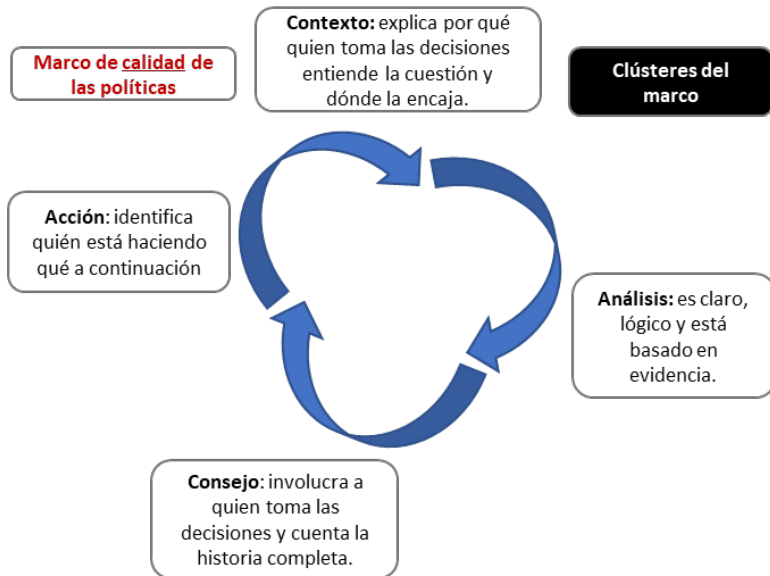
- La versión ‘Nivel de madurez’ del marco (DPMC, 2016d) agrega una estimación cuantitativa del nivel de madurez actual de la organización para cada ‘pregunta principal’ (informal, activada, experta e integrada; véase la Figura 4). La puntuación ayuda a evaluar la capacidad de asesoramiento e informa sobre pasos adicionales para mejorar.

Tercero, el marco de calidad de las políticas (DPMC, 2016e) (véase la Figura 5) evalúa el ‘resultado’ del asesoramiento. Se identifican estándares agrupados en cuatro conjuntos (contexto, análisis, asesoramiento y acción). Se detalla para cada grupo los estándares ‘ideales’ que cualquier asesoramiento debería incluir, aunque no todas las dimensiones son aplicables todo el tiempo. Además, se incluye una plantilla (DPMC 2019c) que permite calificar las preguntas de cada categoría de 1 (inaceptable) a 5 (excelente).

La profesión de ‘políticas’ en Nueva Zelanda está respaldada por documentos metodológicos que permiten evaluar la calidad de las habilidades individuales, la capacidad de las agencias y la naturaleza del análisis. La virtud de este enfoque es que equilibra tres áreas interconectadas relevantes para cualquier profesión. Los profesionales cualificados necesitan la referencia de estándares de buen trabajo para evaluar en qué medida sus habilidades logran las prioridades del gobierno. Las herramientas están redactadas para que la mejora se pueda producir de manera acumulativa. Esto ayuda a identificar diferentes niveles de ‘madurez’ en cualquiera de estas áreas.

Una desventaja de este enfoque (también común a otros enfoques) es la necesidad de tener un liderazgo sostenido para promover su implementación.

Figura 5: Marco de calidad de las políticas de Nueva Zelanda



Fuente: DPMC 2019b

4. Cómo crear una comunidad profesional de analistas de políticas públicas en América Latina

Un marco de capacidades agrupa estructuras organizativas, procesos de gestión y habilidades para entregar los resultados deseados. Por lo tanto, un enfoque para mejorar las habilidades de los funcionarios públicos requiere actuar en diferentes niveles: individual, organizacional y relacionado con el producto, tal como se propone a continuación.

Para los individuos:

- Marco(s) de competencias: El marco debe detallar los conocimientos, las habilidades aplicadas y los comportamientos de los analistas de políticas. Este marco podría ofrecer niveles 'acumulativos' de adquisición de competencias.
- Itinerarios de desarrollo profesional: Este instrumento ofrece una variedad de propósitos que incluyen la posibilidad de que

los servidores públicos autoevalúen sus habilidades; las organizaciones decidan sobre los programas de desarrollo y las autoridades establezcan parámetros sobre el reclutamiento y las promociones.

Para las comunidades epistémicas:

- La estructura de gobernanza de la comunidad profesional debe considerar la experiencia existente y los puestos relevantes de la estructura gubernamental formal, incluidos los departamentos y agencias principales.
- Las tareas de la red profesional deberían incluir el diseño de un marco de competencias específico, la identificación de oportunidades de desarrollo, la señalización de 'itinerarios profesionales' y el establecimiento de mecanismos para desplegar recursos allí donde más se necesitan.

Para las organizaciones públicas:

- Un marco de capacidad organizacional debería ser una preocupación clave del gobierno. Contar con una red de profesionales con niveles de competencia adecuados es de utilidad limitada si una agencia carece de las habilidades requeridas al momento de cumplir con las prioridades gubernamentales.

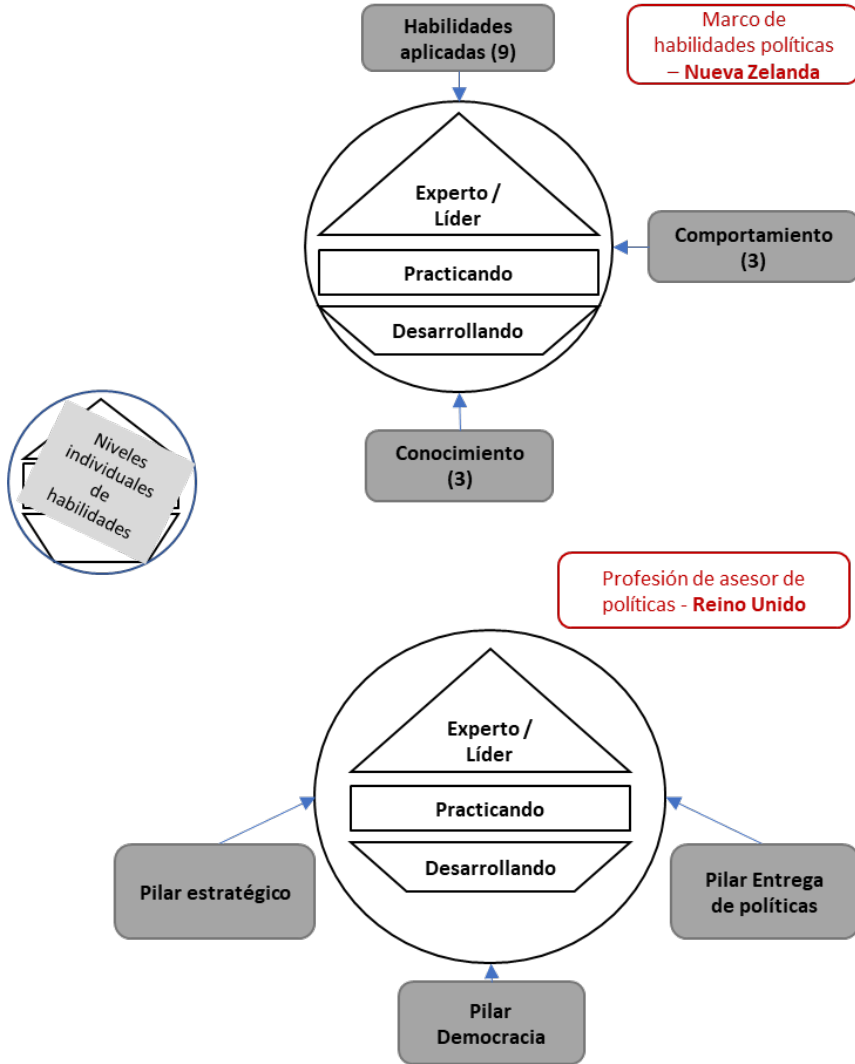
Las siguientes subsecciones ofrecen más detalles sobre cada uno de estos elementos.

4.1 Los profesionales: competencias, vías de desarrollo e innovación.

La mejora de las competencias profesionales se basa al menos en el empleo de dos instrumentos: un marco de competencias para la profesión e itinerario de desarrollo individual.

En primer lugar, es necesario desarrollar un marco de competencias. La Figura 6 ofrece un resumen de los grupos de competencias relevantes del Reino Unido y Nueva Zelanda.

Figura 6: Comparación de los marcos de competencias (Reino Unido y Nueva Zelanda)




En el caso de Nueva Zelanda, (véase la Figura 6) se podría diseñar las competencias de la profesión de análisis de políticas públicas teniendo en cuenta los siguientes elementos. Primero, hay tres conjuntos de competencias agrupadas en torno a conocimientos (técnicos), habilidades

aplicadas y comportamientos que se espera que los servidores públicos desarrollen al cumplir con las prioridades gubernamentales. Segundo, en cada grupo deberían estar disponibles niveles ‘acumulativos’ de adquisición de competencias. Un servidor público debe tener las herramientas (cuestionario de autoevaluación en línea, por ejemplo) para evaluar qué falta para alcanzar un nivel determinado de habilidades. La gradación de adquirir conocimientos, practicar/aplicar los conocimientos y ser un experto (o incluso liderar a otros) debería ser suficiente para que se comprenda qué se necesita para escalar a un nivel superior de habilidades mejoradas. Finalmente, se debe incorporar en el sistema un número reducido de valores públicos que informen el uso de conocimientos, habilidades o las conductas asociadas.

En el Reino Unido, los estándares del analista de políticas se desarrollan a través de tres pilares y tres niveles de madurez (Policy Profession, 2021). Un primer pilar es el de estrategia, donde el analista tiene que emplear la evidencia y el análisis para entender el contexto y desarrollar estrategias. El segundo pilar se vincula a la rendición de cuentas a través de la asesoría para la toma de decisiones. Un tercer pilar se centra en la prestación de políticas y servicios y tiene como foco de atención el diseño de la política de implementación en cooperación con otros intereses afectados. Se incluyen las habilidades que suponen la evaluación de las políticas públicas. Estos pilares se estructuran a su vez en torno a 12 estándares. Los niveles de madurez, como en Nueva Zelanda, suponen las fases de desarrollo, práctica y utilización y calidad de experto.

En Nueva Zelanda se pide al profesional que evalúe sus fortalezas y debilidades comparándolas con una ‘Herramienta de itinerarios de desarrollo profesional’ muy detallada. Así, el analista puede identificar las acciones necesarias para progresar en tres niveles diferentes: desarrollo, práctica y experto/liderazgo. Estas acciones se organizan bajo un aprendizaje que sigue la regla del 70 / 20 / 10. Es decir, la adquisición de habilidades se da en la experiencia laboral (70% del tiempo), aprendiendo de otros (20%) y a través de la educación formal (10%). La guía no requiere que un asesor complete todas las recomendaciones prácticas enumeradas en la herramienta para avanzar al siguiente nivel de capacidad. El recuadro 2 ejemplifica sucintamente las características principales de este documento.

Recuadro 2: Itinerario de desarrollo para el uso de evidencia (Nueva Zelanda)

<p>Reunir y generar evidencia para respaldar el análisis.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Familiarizarse con la utilización de la evidencia a lo largo del ciclo de políticas. • Aumentar la comprensión de los diferentes tipos de evidencia cualitativa y cuantitativa, fuentes de evidencia y tipos de evaluación. • Aprender a resumir y sintetizar la evidencia para llegar a conclusiones. • Aprender a incorporar las perspectivas del usuario final de forma precisa y empática en el análisis. <p>Esto se aplica al siguiente nivel:</p> 	<p>70% de aprendizaje en el trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocer las fortalezas y limitaciones de los datos clave y las colecciones estadísticas disponibles en su agencia y externamente. • Investigar cómo obtener información de datos cuantitativos y cualitativos de estas fuentes. • Leer la guía y el rastreador de conversaciones del Policy Project sobre <i>Cómo entender la evidencia: una guía de buenas prácticas</i>. • Revisar los documentos informativos que tengan una sólida base de evidencia. • Conocer las fortalezas y debilidades de las diferentes herramientas metodológicas cuantitativas y cualitativas disponibles leyendo libros de texto relevantes. • Utilizar árboles de problemas para identificar las relaciones entre los resultados adversos y las causas fundamentales de los problemas de políticas. • Hacer una revisión de la literatura sobre un tema de política, basándose en artículos que utilizan información cualitativa y cuantitativa. • Aprender a encargar la extracción y recopilación de datos simples y de complejidad media interna y externamente. • Trabajar con un colega senior en un proyecto de políticas en el que necesite identificar la población diana y sus puntos de vista. • Aplicar diferentes enfoques para comprender las historias personales y la experiencia vivida del usuario final de la política. <p>20% aprendiendo de otros (incluidos colegas)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocer su equipo interno de análisis de datos (si tiene uno) y obtener más información sobre lo que hacen. • Conocer más sobre su equipo de conocimientos conductuales (si tiene uno) y obtener información sobre lo que hacen. • Identificar y reunirse con especialistas en datos; investigar y evaluar información en sus áreas para comprender qué datos e información recopilan, y qué pueden y qué no pueden decirle sobre los temas de su incumbencia. • Consultar con colegas de niveles superiores para evaluar la relevancia de diversas fuentes de evidencia. Preguntar a colegas con habilidades relevantes sobre conceptos estadísticos complejos. <p>10% aprendizaje formal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar un curso de introducción a la estadística. • Realizar un curso en línea para desarrollar su comprensión de los métodos estadísticos.
---	---

Fuente: Resumido de DPMC (2018)

Para los países latinoamericanos, la herramienta de itinerarios de desarrollo es crucial para ayudar a los profesionales a identificar el camino a seguir. Al mismo tiempo, esta herramienta está muy relacionada con las trayectorias profesionales, ya que los niveles de desarrollo se relacionan con puestos formales en la jerarquía. Los elementos de una Herramienta de itinerarios de desarrollo se describen a continuación inspirándose en el modelo de Nueva Zelanda dada su simplicidad.

- Un cuestionario de competencias en línea ayuda a los profesionales a reconocer sus brechas de conocimientos, habilidades aplicadas y conductas.
- Un documento de itinerario de desarrollo apoya al profesional a identificar las habilidades que se requieren para cada nivel (desarrollo, práctica y experto/líder) como se expresa en el marco de competencias y las acciones que se pueden llevar a cabo para llenar los vacíos.
- Un sistema de mentores/*coach* sirve para tratar con los profesionales las brechas que tienen.
- Módulos de capacitación y asociaciones con instituciones educativas formales para ofrecer capacitación que satisfaga las necesidades de competencias de los profesionales.

4.2. Las comunidades epistémicas: configuración, estructura de gobernanza y tareas

En Nueva Zelanda y el Reino Unido, la comunidad profesional es una piedra angular para la mejora de las habilidades de los servidores públicos, especialmente cuando se encuentran repartidos en diferentes organizaciones y sectores. La comunidad de analistas de políticas públicas constituye un área ideal para articular los aspectos mencionados anteriormente. Varios argumentos apoyan la idoneidad de esta comunidad. Por una parte, hay un número considerable de servidores públicos que realizan funciones vinculadas a la asesoría de políticas públicas, incluso aunque en muchos casos no haya un reconocimiento de esta profesión. Por otra

parte, sus miembros gozan de un nivel alto de interdepartamentalidad porque las políticas públicas afectan prácticamente a todos los ministerios y son fundamentales para afrontar desafíos interdepartamentales e intergubernamentales.

Sería conveniente que estas redes fueran sostenibles más allá del simple voluntarismo de los miembros por crear una comunidad epistémica, es decir, deberían tener cierto nivel de reconocimiento por parte del Estado como ya lo tienen en Nueva Zelanda y el Reino Unido.

Algunos elementos podrían formalizarse. La profesión debería tener algún papel en este proceso de institucionalización dado que la comunidad debería ser proporcionar las habilidades necesarias en el momento y lugar adecuados para el gobierno.

En el Reino Unido, la directora del servicio civil tiene la responsabilidad general sobre como los servidores públicos cuentan con las competencias necesarias para desempeñar su trabajo. Los departamentos y las agencias ejecutivas son responsables de la planificación de su fuerza laboral, los nombramientos y el desarrollo de habilidades de su personal. Tienen sus iniciativas, pero también incorporan sugerencias de los responsables de las profesiones. Cada profesión tiene una jefa que es responsable de desarrollar estándares de capacidad y capacitación. La mayoría de los funcionarios públicos están agrupados en alguna de las profesiones existentes.

En Nueva Zelanda también se creó la jefatura de la profesión de análisis de políticas públicas. Para respaldar financieramente el sistema, inicialmente (en 2014) se estableció una financiación voluntaria de la comunidad por parte de las agencias por dos años. Desde 2017, las agencias más grandes se han comprometido a financiar la comunidad por tres años. Estas agencias aportan fondos y representantes en el equipo de la comunidad de analistas. La estructura de gobernanza se ha completado con una junta directiva compuesta por directores ejecutivos y por adjuntos. Dado su papel horizontal, tiene cierta influencia entre departamentos y dentro de ellos. Además, se creó una red de líderes. Está formado por profesionales y gestores de políticas que ya tienen un papel de liderazgo en estos temas (Davison, 2015).

Siguiendo estas experiencias, la comunidad, en función de su tamaño, debería tener una estructura de gobernanza mínima. Algunos elementos a considerar son los siguientes:

- La jefa de la función pública (o un puesto similar del centro de gobierno) debería ser la principal responsable de mejorar las capacidades del sistema. Idealmente, un cargo político (miembro del consejo de ministros o cercano al presidente) y un jefe ejecutivo podrían desempeñar funciones políticas y ejecutivas en lo que respecta a la mejora de capacidades.
- Una líder de la profesión promovería y facilitaría la elaboración de un marco de competencias para la profesión, distinguiendo oportunidades de desarrollo, estableciendo itinerarios profesionales e identificando una reserva de talentos dentro y fuera del gobierno.
- Una junta de la profesión puede incluir representantes de diferentes especialidades dentro de un grupo (por ejemplo, en la profesión de políticas, se podrían considerar diferentes subcomunidades como medio ambiente, asuntos sociales o salud, por nombrar algunas). Otra posibilidad de integrar la red profesional informal en estructuras formales es seleccionar miembros senior de dependencias administrativas que representen una variedad de profesionales.
- Una o varias redes de profesionales pueden operar en grupos de trabajo para desarrollar el programa de capacidades.
- Una estructura mínima de apoyo (financiero) a la profesión debería nutrirse de aportaciones de las principales dependencias administrativas.

En el Reino Unido y Nueva Zelanda, la directora la profesión tiene responsabilidades similares (véase el Recuadro 3). Algunas diferencias muestran la imbricación de la red informal con las estructuras formales en el Reino Unido, mientras que en Nueva Zelanda las estructuras formales e informales están más vagamente acopladas.

Recuadro 3: Los objetivos de la jefa de profesión (Reino Unido vs Nueva Zelanda)

Reino Unido	Nueva Zelanda
Facilitar la entrada de personas capacitadas en todos los niveles organizacionales.	[Sin equivalente].
Ofrecer trayectorias profesionales para atraer y retener personas talentosas y experiencia especializada.	Señalar itinerarios profesionales.
Desarrollar modelos para implementar la gestión interdepartamental de personas y recursos y así compartir las habilidades especializadas que los departamentos necesitan.	Transferir talento hacia donde se necesita.
Identificar oportunidades de desarrollo mediante la elaboración de un plan para incrementar la experiencia profesional.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar nuevas habilidades para la excelencia en análisis de políticas (colaboración, innovación, intermediación, compromiso, negociación). • Dar claridad al personal que trabaje en políticas públicas sobre las competencias que se les exigen en cada nivel (de analista a un alto directivo) y las experiencias críticas necesarias para moverse entre niveles. • Identificar y desarrollar opciones genéricas de formación.
Identificar y desarrollar talentos para proporcionar canales de promoción sólidos.	Hacer crecer a los futuros líderes políticos.
Integrar contenidos relacionados con las áreas prioritarias de gobierno.	Desarrollar la capacidad general del sistema.

Fuente: Adaptado de CS (2013).

Fuente: Adaptado de DPMC (2014).

Dos diferencias importantes sobresalen. En el Reino Unido, la responsable de la profesión tiene la tarea de facilitar la entrada de personas calificadas en todos los niveles organizativos (no hay equivalente en Nueva Zelanda). Además, en el Reino Unido, la responsable de la profesión identifica trayectorias profesionales. En Nueva Zelanda, esta función está más difuminada. Una versión aún más suave del enfoque neozelandés parece ser más adecuada para los países latinoamericanos.

Como red informal, la comunidad podría incluir las siguientes tareas:

- Diseño de un marco de competencias con conocimientos, habilidades aplicadas, conductas y valores públicos relevantes para la profesión.

- Identificar oportunidades de desarrollo que incluyan capacitación, tutoría, mentoría y cualquier otro método que también pueda involucrar al sector privado y/o al sistema universitario.
- Señalar itinerarios profesionales que incluyan la promoción interna, la movilidad interdepartamental (agencias) e incluso intersectorial (con ONGs y el sector privado).
- Establecer mecanismos para desplegar temporalmente el talento en donde sea más necesario en el sector público.

4.3 Las organizaciones: un análisis organizacional de capacidades.


Un análisis de la capacidad de una dependencia administrativa ayuda a valorar en qué medida puede desempeñar sus funciones y si las habilidades adecuadas están disponibles cuando se necesitan. Dependiendo de la naturaleza de una agencia, se pueden aplicar diferentes marcos de capacidad organizacional.

En Nueva Zelanda, el marco de las políticas se emplea para evaluar la calidad del asesoramiento ofrecido por una agencia gubernamental y por sus equipos. Además de identificar brechas de habilidades, este marco evalúa el desempeño de las políticas de la agencia. La herramienta permite a las agencias comparar la calidad de su asesoramiento a lo largo del tiempo y en relación con sus pares. Si todas las agencias que brindan asesoramiento sobre políticas utilizan el estándar, los profesionales con carreras horizontales o destinados a cubrir brechas de habilidades no necesitarán aprender los principios de cómo se practica el asesoramiento en otra agencia.

El marco describe componentes clave de la capacidad de la dependencia administrativa y propone líneas de indagación para identificar brechas existentes. El enfoque se despliega acumulativamente en tres versiones (véase un ejemplo en el Recuadro 4). El ejemplo muestra una escalada del diálogo sobre las brechas de habilidades hacia 'métricas' cualitativas de cuán profunda puede ser la brecha. El uso de métricas para evaluar el nivel de madurez de la función de asesoría política en una agencia es atractivo porque ayuda a establecer comparaciones y también soluciones mediante la valoración comparativa de pares. Sin embargo, además de

ser un ejercicio exigente, existe la tentación de utilizar estos indicadores a modo de *rankings*, que podría ser contraproducente en el contexto del sector público.

Recuadro 4: Ejemplos de tres versiones del nivel de capacidad de análisis de políticas públicas (Nueva Zelanda)

Dimensión – Sistemas de calidad de las políticas – Se refiere a la creación de sistemas y procesos que respalden el análisis de calidad de las políticas públicas			
Autoevaluación	Inmersión	Análisis más profundo: niveles de madurez y el futuro	
<p>Punto clave: ¿En qué medida permitimos y apoyamos el análisis de calidad de las políticas?</p>	<p>Elemento: Planificación y gestión de proyectos. Pregunta principal: ¿Cómo garantiza el equipo que se entreguen los resultados correctos de políticas, a tiempo, utilizando la combinación más eficiente de recursos? Líneas de investigación: 1) ¿Cómo se priorizan los recursos para el trabajo de mayor valor y cómo se ralentiza o se detiene el trabajo de bajo valor? 2) ¿Cómo se calculan los costos de los resultados de las políticas y cómo se utiliza esta información para la planificación, priorización y asignación de recursos? ¿Los resultados suelen entregarse a tiempo y dentro del presupuesto? 3) ¿El personal encargado de formular políticas utiliza eficazmente métodos y herramientas de gestión de proyectos 'adecuados para su propósito'? ¿Qué plantillas y orientaciones están disponibles para respaldar la elección del método? ¿Están presentes las habilidades de gestión de proyectos en el equipo de políticas?</p>	<p>Nivel de madurez (¿Dónde estamos ahora?)</p>	
			<p>Informal Activado Experto Incorporado</p>
		<p>¿Dónde queremos estar? ¿Para cuándo?</p>	
		<p>¿Qué haremos para llegar allí?</p>	

Fuente: DPMC 2016b, 2016c, 2016d

El ejemplo del ‘Marco de Capacidad Política’ de Nueva Zelanda constituye un buen punto de partida para los países de América Latina. Al principio, se podrían idear dos versiones de la herramienta: la autoevaluación para propiciar el debate a nivel directivo en la agencia y la ‘inmersión profunda’ para tener un análisis más profundo de lo que se necesita para impulsar la capacidad política de la agencia.

5. A modo de conclusión

La profesión de analista de políticas públicas está aún en proceso de formación con niveles de desarrollo distinto según países. No es fácil aplicar los cánones de las profesiones tradicionales (medicina, abogacía, ingeniería) a este dominio ocupacional. A pesar de que hay un proceso creciente de formalización de la capacitación de estos profesionales en las universidades de la mayoría de los países de América Latina, aún no es una profesión que se reconozca de forma clara en el mercado laboral. Los países de la OCDE no son ajenos a esta debilidad. Probablemente, tal como establecieron Noordegraaf et al. (2014) para los estrategas organizacionales, la ruta de la ‘profesionalización’ debe ser distinta. Ellos abogan por la conectividad entre estos profesionales y el diálogo constante en el que se practica la función del desarrollo de estrategias. De forma análoga se desarrollan las comunidades de profesionales en países como el Reino Unido y Nueva Zelanda.

En el capítulo se han expuesto las experiencias de estos dos países a partir de cómo los marcos de habilidades se conectan con un marco general (Reino Unido) o se entrelaza con marcos que permitan integrar las habilidades individuales de los expertos, la evaluación de un buen trabajo de analista a partir del desarrollo de la política y un marco de capacidades de la agencia en análisis y asesoramiento de políticas para abordar su trabajo (Nueva Zelanda). Estas experiencias se centran en la evolución de madurez del conocimiento y competencias y en cómo los distintos miembros de la profesión la construyen de manera conjunta. El ejercicio de la profesión, por tanto, va más allá de los títulos formales universitarios. No obstante, existen retos para alcanzar esta identificación comunitaria.

Las autoevaluaciones y los revisores externos de profesiones individuales en el Reino Unido y Nueva Zelanda (OCDE, 2017; Needham et al., 2013; Dickinson & Sullivan, 2014) han propuesto los siguientes desafíos al trabajar con las comunidades de profesionales:

- La implementación del sistema es un proceso a largo plazo y, en ocasiones, las visiones de lo inmediato han desviado el trabajo a largo plazo.
- Existe un diferente nivel de madurez en el uso de los marcos en distintos departamentos y agencias, y las pequeñas comunidades de una profesión en una organización en particular no siempre contaron con el apoyo adecuado.
- Es necesario definir la calidad del 'buen' trabajo profesional para establecer buenos estándares.
- La colaboración entre profesionales de todos los departamentos no siempre ha sido tan buena como se esperaba. Los profesionales sienten el orgullo de la profesión, pero están más apegados a su dependencia administrativa que a la profesión en general.
- El sistema requiere revisiones independientes y sistemas de medición relevantes para demostrar que la calidad del trabajo profesional ha mejorado.

En definitiva, todas las autoevaluaciones o artículos de expertos independientes coinciden en que el enfoque de las 'profesiones' es el correcto. Nadie ha sugerido abandonarlo. Es un proceso que valdría la pena experimentar en los países de América Latina.

6. Referencias

Brooks, S. (2018). The policy analysis profession in Canada. En L. Dobuzinskis & M. Howlett (Eds.), *Policy Analysis in Canada* (pp. 27-48). Londres: Policy Press. <https://doi.org/10.51952/9781447334927.ch002>

Cabinet Office (2015). *The Functional Model: a model for more efficient and effective Government*. Londres: Cabinet Office. <https://assets.publishing.service>

gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418869/The_Functional_Model.pdf

Cortázar, J. C. Lafuente, M., Sanginés, (eds.) (2014). *Serving Citizens: A Decade of Civil Service Reforms in Latin America (2004-13)*. Washington: Inter-American Development Bank.

Cribb, A., & Gewirtz, S. (2015). *Professionalism*. Cambridge: Polity.

CS (Civil Service) (2013) Meeting the Challenge of Change. A capabilities plan for the Civil Service. Londres: Crown. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/307250/Civil_Service_Capabilities_Plan_2013.pdf

CS (Civil Service) (2016). *Civil Service – Workforce Plan 2016-2020*. Londres: Crown. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536961/civil_service_workforce_strategy_final.pdf

CSHR (Civil Service Human Resources) (2015). *Civil Service Competency Framework (2012-2017)*. Londres: Crown. Update. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/436073/cscf_fulla4potrait_2013-2017_v2d.pdf

Davison, Nehal (2015). Lifting the policy game across the system: The case of 'The Policy Project'. Wellington: Policy Project.

Díaz, C., Crudo, S. A., & Del Mar Monti, M. (2023). Policy analysis as a profession: The interaction between knowledge production and policy making. En N. Cardozo & P. Bulcourf (Eds.), *Policy Analysis in Argentina* (pp. 41-55). Londres: Policy Press. <https://doi.org/10.51952/9781447364924.ch003>

Dickinson, H. & H. Sullivan (2014). *Imagining the 21st Century Public Service Workforce*. Melbourne: Melbourne School of Government.

DPMC (Department of the Prime Minister and Cabinet) (2014) The Policy Project – responsive today, shaping tomorrow. Narrative and direction of travel. Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet.

DPMC (2016). *Policy Skills Framework*. Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet.

DPMC (2016a). *Policy Quality Framework*. Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet.

DPMC (2016b). *Policy Capability Framework*. Light touch self-review tool. Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet.

DPMC (2016c). *Policy Capability Framework*. 'Deep dive' policy capability review tool. Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet.

DPMC (2016d). Policy Capability Framework. 'Deeper dive' policy capability review tool – with maturity ratings. Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet.

DPMC (2016e). Policy Quality Framework. Quality Standards for written policy and other advice. Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet.

DPMC (2018). Development Pathways Tool. Master document. Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet.

DPMC (2019). Policy Quality Framework paper-scoring framework. Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet. <https://dpmc.govt.nz/publications/policy-quality-framework-paper-scoring-template>

DPMC (2019a). Policy Skills Framework. Map your policy skills profile. Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet.

DPMC (2019b). Policy Skills Framework. Map your policy skills profile. Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet.

DPMC (2019c). Policy Quality Framework paper-scoring framework. Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet. <https://dpmc.govt.nz/sites/default/files/2019-07/policy-quality-framework-paper-scoring-template.pdf>

DPMC (2019d). Using the Policy Quality Framework to assess papers. A guide on panels and processes. Wellington: Department of the Prime Minister and Cabinet.

Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic: On the practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.

Gash, T. (2017). Building government's commercial capability. Londres: Institute for Government.

Geva-May, I. (2005). Thinking Like a Policy Analyst. En I. Geva-May (Ed.), *Thinking Like a Policy Analyst* (pp. 15-50). Nueva York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781403980939_2

Méndez, J. L., & Dussauge-Laguna, M. I. (2017). *Policy analysis in Mexico*. Londres: Policy Press.

NAO (National Audit Office) (2017) Capability in the civil service. Londres: NAO. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/03/Capability-in-the-civil-service.pdf>

Needham, C., C. Mangan, & H. Dickinson (2013). The 21st Century Public Service Workforce: Eight Lessons from the Literature. Birmingham: University of Birmingham.

Noordegraaf, M. (2016). Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in Public Services. *Administration & Society*, 48(7), 783-810. <https://doi.org/10.1177/0095399713509242>

Noordegraaf, M., Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2014). Fragmented or connective professionalism? Strategies for professionalizing the work of strategists and other (organizational) professionals. *Public administration*, 92(1), 21-38. <https://doi.org/10.1111/padm.12018>

OECD (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Paris: OECD www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf.

OECD (2012a). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris: OECD. www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf.

OECD (2014a). *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*. Paris: OECD www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf.

OECD (2014b). *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*. Paris: OECD. www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation.pdf

OECD (2015). *Recommendation of the Council on Public Procurement*. Paris: OECD www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf.

OECD (2017). *Skills for a High Performing Civil Service*. Paris, OECD.

OECD (2017a). *OECD Recommendation of the Council on Open Government*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>

OECD (2017b). *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*. Paris: OECD. www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf.

OECD (2017c). *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris: OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>.

Pannowitsch, S. (2013). Professionalisation of policy analysis in Germany: On the way or faraway? En S. Blum & K. Schubert (Eds.), *Policy Analysis in Germany* (pp. 45-58). Londres: Policy Press. <https://doi.org/10.51952/9781447306269.ch004>

Policy Profession (2021). *Policy Profession Standards. Our competency framework for professional development*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1065808/UPDATED_PP_Standards_main_v5_acc.pdf

Rubaii, N., & Sanabria-Pulido, P. (2020). Evolution of policy analysis as a field of study and instruction in Colombia. En P. Sanabria-Pulido & N. Rubaii (Eds.), *Policy Analysis in Colombia* (pp. 31-46). Bristol: Bristol University Press. <https://doi.org/10.51952/9781447347729.ch002>

Vaitsman, J., Lobato, L., & Andrade, G. (2013). Professionalisation of policy analysis in Brazil. En J. Vaitsman, J. M. Ribeiro, & L. Lobato (Eds.), *Policy Analysis in Brazil* (pp. 13-26). Londres: Policy Press. <https://doi.org/10.51952/9781447311492.ch002>

Viñas, V. (2022). Policy analysis and policy evaluation as a profession. En L. Chaqués-Bonafont & J. Jordana (Eds.), *Policy Analysis in Spain* (pp. 46-64). Londres: Policy Press. <https://doi.org/10.51952/9781447353768.ch003>

PARTE II:

**Políticas públicas comparadas
en América Latina:**
estudios empíricos sobre la acción
pública en tiempos turbulentos.

Las intervenciones sociales del Estado en Argentina durante los primeros cien días del COVID-19.

Complementariedades y tensiones en el accionar nacional y subnacional

Silvio Alejandro **Crudo**

Vilma **Paura**

1. Introducción

Desde fines del año 2019, la humanidad atravesó una pandemia provocada por el COVID-19, imponiendo un desafío de gran magnitud para todos los países y sus gobernantes. En Argentina, esta situación inesperada se vio antecedida por un nuevo ciclo de recesión económica y de degradación de las condiciones de vida de su población. Para hacerle frente se generaron diversas respuestas por parte del Estado en sus diferentes niveles, entre las cuales la política social adquirió una importancia central.

En el presente capítulo analizaremos las intervenciones sociales generadas por el Estado Nacional, las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante los primeros cien días a partir del primer caso positivo de COVID-19 en el país. Nos preguntaremos, ¿de qué manera la estrategia nacional influyó sobre las medidas implementadas por las jurisdicciones subnacionales?, ¿en qué áreas de intervención se focalizó el accionar del Estado nacional? ¿Y el de las jurisdicciones provinciales? ¿Se pueden reconocer tendencias comunes o más bien divergentes? ¿Cómo podrían interpretarse estas tendencias teniendo en cuenta los anteriores interrogantes? Específicamente, nos centraremos en dos áreas de políticas que fueron controversiales en la relación entre el Estado Nacional y las unidades subnacionales: educación y seguridad pública.

Buscaremos contrastar la hipótesis que indica que el Estado Nacional tuvo un rol rector en definir la estrategia para enfrentar la pandemia y sus efectos en el periodo analizado, incluso en ámbitos en los que las unidades subnacionales estaban facultadas legalmente a actuar con un alto grado de autonomía y más allá de la fuerza gobernante a nivel provincial.

Los interrogantes mencionados conllevan dos problemáticas que atravesaron la gestión de la pandemia en Argentina: la capacidad de las unidades subnacionales de formular políticas sociales y la configuración del régimen federal en el país. De esta manera, el presente escrito se inscribe en una discusión que va tomando volumen en la región: la referida al estudio de las respuestas que los diferentes países dieron a la crisis desatada por el COVID-19, haciendo foco en el tipo de organización del Estado en términos territoriales (federal o unitaria) y en la variante subnacional (Nader & Fuchs, 2021; Giraudy, Niedzwiecki, & Pribble, 2020; Kettl, 2021, Capano et. Al. 2020).

Comenzaremos presentando brevemente las discusiones en las cuales nos inscribimos. A continuación, describiremos las principales definiciones teóricas y metodológicas tomadas para responder nuestros interrogantes. En tercer lugar, analizaremos las respuestas que desde el Estado argentino en su nivel nacional y provincial se le dio a la pandemia en sus primeros meses, focalizando en la temática de educación y seguridad pública. Finalmente, presentaremos un conjunto de conclusiones que nos permitan contrastar nuestra hipótesis de trabajo.

2. La respuesta frente al COVID-19 en países federales.

El caso argentino

Frente a la crisis provocada por la expansión del COVID-19 en el mundo, los estados fueron los interlocutores legítimos para que diversos sectores de la población formularan demandas de protección frente a las múltiples situaciones adversas que la crisis acarreó. En este sentido, el punto de partida para responder a las exigencias era diferente. Mientras que los países de ingresos altos podían invertir en reforzar la infraestructura y los recursos humanos sanitarios, así como en incrementar la protección

social⁶², los países de recursos más bajos debieron enfrentar la nueva situación con los recursos disponibles. En estos últimos, particularmente, se vio cómo los efectos del COVID-19 incrementaban las consecuencias de crisis anteriores y agudizaban la condición de sus grupos más vulnerables. Tal como indicaron Lustig y Tomassi (2020), la pandemia magnificó las desigualdades previas, generando consecuencias tanto en el corto como en el largo plazo.

Ante esta realidad surgió un importante interés –tanto en ámbitos académicos como en organismos internacionales– por conocer las respuestas que los diferentes estados daban ante esta situación inédita. Una de las líneas de indagación que a partir de allí se abrieron se puede resumir en el interrogante que plantean Nader y Fuchs (2021): ¿qué tan efectivos fueron los países federales para hacer frente a la pandemia? Y, esta efectividad, ¿puede ser atribuida al sistema institucional o a la línea política del gobernante?

En este sentido, Giraudy, Niedzwiecki y Pribble (2020) analizaron tres países federales del continente americano –Argentina, Brasil y México– para tratar de entender por qué reaccionaban de manera tan diferente al coronavirus desde el inicio mismo de la pandemia. Lejos de atribuir estas diferencias a los perfiles o conductas de sus respectivos presidentes, para las autoras la clave que permitiría entender las reacciones de las tres federaciones más grandes de América Latina debía buscarse en sus dinámicas institucionales más profundas. Desde su perspectiva, las variables de peso para entender esta diferencia serían tres. En primer orden, el arraigo social de los partidos políticos –alto en el caso argentino, más bajo en el caso de México y Brasil–, que permitirían o no a los presidentes implementar confinamientos a nivel nacional potencialmente costosos. Luego, estas medidas serían territorialmente más uniformes cuando los y las gobernadoras sean menos poderosos/as en términos fiscales que sus presidentes. Y, por último, el legado de un estado de bienestar relativamente fuerte ayudaría a implementar medidas asistenciales más generosas para los ciudadanos y las ciudadanas de bajos ingresos. De allí que se pueda explicar un manejo de la pandemia con mayor cantidad e impacto de las medidas en Argentina que en los otros dos países.

62 Bèland et al (2021) advierten cómo el capitalismo busca mantenerse en pie recurriendo al gasto estatal deficitario durante la crisis, factor anteriormente visto perjudicial para la reproducción económica, en una suerte de neokeynesianismo

Si bien el análisis de la pandemia en Argentina motivó una importante producción académica, nos centraremos en aquellos escritos que toman una temporalidad similar a la del presente capítulo, centrada en los primeros meses del impacto del COVID-19. Nader et. al. (2020) destacan el paso de la concentración del poder político en el gobierno federal hacia instrumentos de consulta y deliberación con los gobiernos subnacionales, como es propio de un federalismo de cooperación. No se trató de ámbitos formales, sino de instancias informales pero mantenidas a lo largo del tiempo, tanto con gobernadores oficialistas como de fuerzas políticas opositoras. Los autores remarcan que a nivel subnacional los espacios de administración de la emergencia no incorporaron las voces de los grupos que vieron afectados sus derechos.

En pos de comprender cómo funcionó el federalismo y la generación de políticas públicas en el marco de la pandemia Behrend y Karamanef (2021) produjeron un mapeo sistemático de las medidas socioeconómicas tomadas por los gobiernos subnacionales argentinos. Tras constatar la heterogeneidad de las respuestas observadas, las confrontaron con cuatro factores que podrían ayudar explicarlas: la estructura económica de cada provincia, la cantidad de población urbana en situación vulnerable, la cantidad de casos de COVID-19 y la pertenencia partidaria de el/la gobernador/a. Si bien ninguno de los cuatro elementos resulta satisfactorio para explicar la configuración de la respuesta en cada unidad subnacional, los autores proponen un estudio sobre una extensión temporal mayor para volver a testear los factores antes enunciados. Finalmente, Bernasconi et. al. (2021) analizaron las políticas públicas implementadas por el gobierno provincial jujeño. Según su estudio, lo que determinó las diferentes formas de gestionar la pandemia fue la circulación local del virus, más que la normativa nacional.

Como vemos, resulta de interés para el campo académico conocer no sólo cómo los diferentes estados respondieron a la pandemia, sino también cómo lo hicieron particularmente los estados federales, en los cuales las unidades subnacionales pueden intervenir en la formulación e implementación de las políticas públicas. Esta particularidad incrementa su relevancia en el caso argentino, el cual presenta desde mediados de la década de 1990 un régimen federal de tipo cooperativo, es decir, con competencias concurrentes entre el Estado Nacional y los Estados Subnacionales. Así, distintos niveles de gobierno participan de manera conjunta de atribuciones y

funciones que les permiten intervenir sobre las mismas temáticas (Bertrés, 2000), por medio de políticas públicas con grados diversos de coordinación.

3. Una estrategia para el análisis de la respuesta estatal frente a la pandemia en clave nacional y subnacional

Para conocer las respuestas del Estado argentino frente a la pandemia a nivel central y subnacional recuperaremos el concepto de intervenciones sociales del Estado (ISE). Este concepto, trabajado por Cortés y Marshall (1991:1) refiere al

(...) conjunto de políticas (de gasto público social, tributario, laboral y demográfico) que se dirigen a la vida de la población, sus condiciones de vida y orden social. Al incidir sobre la distribución del ingreso y la protección social, la intervención social del Estado tiene un impacto sobre la oferta de la fuerza de trabajo y las condiciones para su venta y uso.

De esta manera las autoras nos ofrecen una conceptualización suficientemente amplia para abordar la política social sin dejar de distinguirla –por lo menos en el plano analítico– de otros sectores de la intervención estatal, como la política fiscal, productiva, etc. De esta manera, entenderemos por ISE a todas aquellas acciones que realiza el Estado –en sus diferentes niveles y agencias, en articulación o no con actores y organizaciones civiles, comunitarias y empresariales– en pos de incidir de manera directa en una situación que afecta las condiciones de vida de la población o de algún sector de la misma.

Para su identificación tomamos como principal fuente de información el Relevamiento de intervenciones sociales del Estado en la pandemia de COVID-19. Los primeros 100 días del COVID en Argentina⁶³. Este relevamien-

63 El Relevamiento de intervenciones sociales del Estado en la pandemia de COVID-19. Los primeros 100 días del COVID en Argentina se trató de una iniciativa colaborativa que contó con la participación de 24 investigadores e investigadoras pertenecientes a diferentes posgrados en políticas sociales del país. Las intervenciones registradas fueron detectadas consultando boletines oficiales de cada jurisdicción así como prensa gráfica de tirada nacional y provincial. En total logró relevar unas 764 intervenciones en los cien días posteriores a la detección del primer caso de COVID-19 en Argentina, el día 3 de marzo de 2020.

Sus resultado pueden verse en: <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1da1da16-3c17-4ac2-afe2-116d4160fd17/page/OG9UB>

to abarcó desde el 3 de marzo de 2020 –fecha en la que se anuncia el primer caso de COVID-19 positivo en Argentina– hasta el 10 de junio del mismo año.

En tanto, para su análisis nos centraremos en dos grandes dimensiones: la temporalidad y el área de la política social sobre el cual impactan las ISE. Para definir la temporalidad de las ISE tomamos como base la normativa oficial al respecto, con lo que logramos identificar cinco grandes etapas. Un primer momento que denominamos **fase cero**, abarca desde la confirmación del primer caso de COVID-19 en el país el día 3 de marzo hasta el 19 de marzo. La **fase uno**, en tanto, corresponde al establecimiento del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y comprende desde el 20 de marzo al 31 de dicho mes. El aislamiento administrado es la **fase dos** de esta temporalidad y abarca desde el 1 al 12 de abril. La **fase tres**, de segmentación geográfica, reconoce las particularidades de cada realidad territorial por lo que se pierde la homogeneidad hacia adelante, y va desde el 13 de abril al 10 de mayo. En tanto la **fase cuatro**, de reapertura progresiva –que excluye al Área Metropolitana de Buenos Aires y a otros puntos del país que tuvieran un tiempo de duplicación de casos positivos menor a 25 días– abarca desde el 11 de mayo al 7 de junio. Como el periodo alcanzado por el relevamiento que constituye nuestra fuente de información abarca hasta el 10 de junio, decidimos sumar tres días más a la etapa de reapertura progresiva para contabilizar las ISE.

En tanto para el análisis de las ISE por el área de la política social a la que pertenecen, se construyeron dieciséis categorías⁶⁴ que, sin la intención de ponernos en debate con otras clasificaciones, nos permitieran dar forma a una herramienta para detectar los ámbitos hacia los cuales se orientó la acción estatal. Más allá de la clasificación utilizada –discutible como cualquier clasificación de un objeto tan complejo como es la política social– se debe tener en cuenta que en el ejercicio de categorización una misma ISE puede quedar comprendida en más de un sector de la política social, por lo que el total de áreas será mayor que el de ISE detectadas.

Una vez realizado este análisis, haremos foco en dos áreas que nos resultan de interés, el área de educación y el de seguridad pública. Allí,

64 Por razones de espacio nos es imposible enumerar y definir las 16 categorías utilizadas en esta ponencia. Para conocerlas, remitimos al documento de presentación del Relevamiento de intervenciones sociales del Estado en la pandemia de COVID-19. Los primeros 100 días del COVID en Argentina, disponible en: <http://rippso.com.ar/wp-content/uploads/2020/11/documento1.pdf>, pp. 2 y 3.

buscaremos evidenciar si las intervenciones formuladas y/o implementadas desde las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se enmarcan en las disposiciones nacionales o bien se oponen a ellas. Finalmente, presentaremos un conjunto de conclusiones al respecto.

4. Las ISE como respuestas del Estado frente a la pandemia: un análisis de su dimensión temporal y por área de intervención

En total, se relevaron unas 761 ISE, de las cuales 111 fueron generadas por el nivel nacional y 650 por el nivel subnacional (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Si a estas ISE las clasificamos según su fecha de inicio en las fases presentadas en nuestro apartado anterior, nos permitiría mostrarlas distribuidas de la siguiente manera:

Tabla 1. Promedio de ISEs por fase: agregado, Jurisdicción Nacional, Jurisdicciones Provinciales y CABA

Fase	Fecha	Cantidad de días	Agregado		Jurisdicción Nacional		Jurisdicciones provinciales y CABA	
			Cantidad de ISE	Promedio por día	Cantidad de ISE	Promedio	Cantidad de ISE	Promedio por día
Fase 0: Sin aislamiento	03/03 - 19/03	17	132	7,76	26	1,53	106	6,24
Fase 1: Aislamiento estricto	20/03 - 31/03	12	156	13,00	26	2,17	130	10,83
Fase 2: Aislamiento administrado	01/04 - 12/04	12	92	7,67	17	1,42	75	6,25
Fase 3: Segmentación geográfica	13/04 - 10/05	28	228	8,14	20	0,71	208	7,43
Fase 4: Reapertura progresiva	11/05 - 10/06	31	153	4,94	22	0,71	131	4,23
TOTAL		100	761	7,61	111	1,11	650	6,50

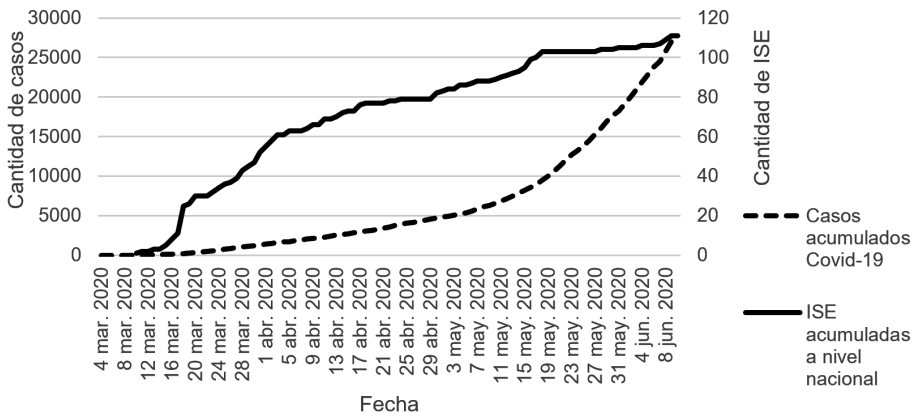
Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el *Relevamiento de intervenciones sociales del Estado COVID 19. Los primeros 100 días del COVID en la Argentina.*

En la jurisdicción nacional, poco menos de la mitad de las intervenciones relevadas se dieron entre la fase 0 y la 1, durante el mes de marzo. En tanto, en estas dos fases las jurisdicciones provinciales y CABA tuvieron una actividad levemente menor, aunque casi un tercio de las intervenciones relevadas en este agregado se iniciaron durante la fase 3, de segmentación geográfica. Este fenómeno puede comprenderse por la necesidad de generar respuestas específicas según las particularidades de cada territorio.

En fuente negrita hemos resaltado los promedios de cada fase que se encuentran por encima de la media general. En la Jurisdicción Nacional la etapa previa al aislamiento y la fase 1 y 2 presentan un promedio de ISE por encima de la media general. En tanto, en las jurisdicciones provinciales y CABA esta situación se da en las fases de aislamiento estricto y en la de segmentación geográfica. En tanto, la fase 4 presenta una importante disminución del promedio de ISE generadas por día, dando cuenta de un amesetamiento de la cantidad de intervenciones detectadas.

Esta tendencia temporal, tanto a nivel nacional como subnacional, es inversa a la evolución de los casos de COVID-19 en el país, como puede verse en los siguientes gráficos:

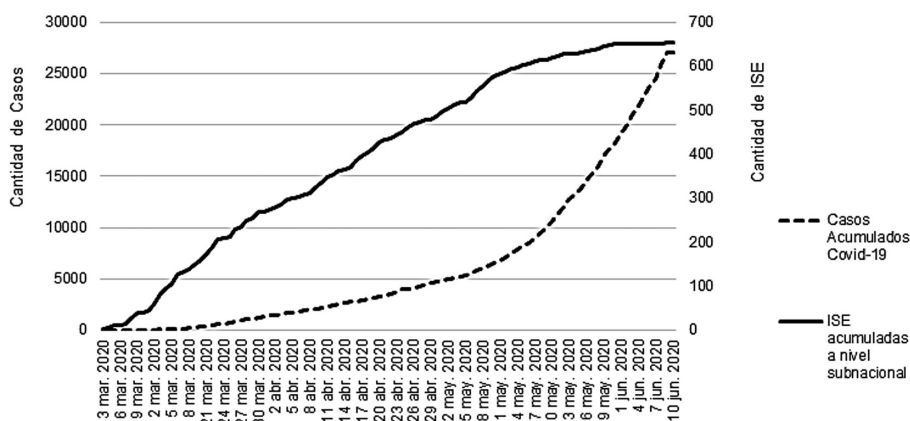
Gráfico 1: Evolución de la cantidad de ISE a nivel nacional y de casos de COVID-19 en Argentina, por fecha



Fuente: *Ibíd.*

Aquí nos encontramos también con un crecimiento de la curva de ISE anterior al incremento más fuerte de la cantidad de casos. Sin embargo, notamos que la cantidad de ISE generadas a nivel nacional presenta una pendiente más cercana al eje X a mediados de abril, volviendo a crecer en la primera quincena de mayo y estabilizándose nuevamente en el tiempo restante.

Gráfico 2: Evolución de la cantidad de ISE a nivel subnacional y de casos de COVID-19 en Argentina, por fecha



Fuente: Ibid.

En tanto, las intervenciones provinciales presentan una pendiente relativamente similar hasta comenzado el mes de mayo, cuando la misma disminuye, casi al mismo tiempo que la curva de casos de COVID-19 comienza a crecer de forma exponencial.

Según lo expresado en los dos gráficos, se puede afirmar que el momento de mayor generación de ISE tanto a nivel nacional como subnacional es previo al incremento de la velocidad de contagios en Argentina, dando cuenta de una capacidad de previsión por parte del Estado argentino en sus distintos niveles. Sin embargo, esta afirmación tiene que ser leída con precisión: previsión no significa necesariamente efectividad para contener el fenómeno.

En tanto, si analizamos las ISE por área de intervención, notamos que las 761 ISE relevadas generaron un total de 1.355 incidencias en las diferentes áreas de la política social, es decir, el total de las intervenciones

afectaron esa cantidad de veces algunas de las dieciséis áreas de la política social que construimos para el presente trabajo. Esto se debe a que una misma intervención puede generar incidencias en más de un área. De esta manera, cuando observamos la cantidad de incidencias que tiene cada área de la política social, nos permite ver sobre qué arena se generaron más intervenciones. A continuación, presentamos las áreas de la política social ordenadas de mayor a menor, según la cantidad de incidencias que acumulan.

Tabla 2. Cantidad de incidencias de ISE por área de intervención, ordenadas de mayor a menor. Jurisdicción Nacional y Jurisdicciones Provinciales y CABA

Nación			Provincias y CABA		
Orden	Área de la Política Social	Cantidad de incidencias	Orden	Área de la Política Social	Cantidad de incidencias
1°	Salud	32	1°	Salud	353
2°	Ingresos - Empleo	24	2°	Condiciones de trabajo	123
3°	Higiene	15	3°	Seguridad	107
4°	Transporte	13	4°	Higiene	97
5°	Condiciones de trabajo	11	5°	Ingresos - Empleo	85
6°	Alimentos	10	6°	Transporte	71
7°	Cuidados	10	7°	Alimentos	64
8°	Transferencias monetarias	7	8°	Educación	56
9°	Educación	6	9°	Infraestructura	53
10°	Seguridad	6	10°	Cuidados	50
11°	Vivienda	6	11°	Recreación	45
12°	Infraestructura	6	12°	Género	31
13°	Recreación	3	13°	Vivienda	24
14°	Género	3	14°	Violencias	23
15°	Violencias	1	15°	Transferencias monetarias	20
Total	Total	153	Total	Total	1202

Fuente: Ibíd.

Como observamos, el sector con mayor cantidad de incidencias en ambos niveles jurisdiccionales, fue el de salud: concentra el 20,9% de las incidencias de Nación y el 29,37% de las incidencias en las Provincias y CABA. Esto es esperable tomando en cuenta la caracterización de la pandemia como un problema eminentemente sanitario. Sin embargo, a partir de aquí se presentan importantes diferencias. En la jurisdicción nacional los sectores de la política social que superaron el 5% del total, más allá de salud, fueron: ingresos y empleo (15,69%), condiciones de trabajo (10,23%) higiene (9,8%), transporte (8,5%) y alimentos y cuidados (ambas áreas con un 6,54%).

En tanto, en las jurisdicciones provinciales y CABA los sectores de la política social que superan el 5% son: condiciones de trabajo (10,23%), seguridad (8,9%), higiene (8,07%), ingresos y empleo (7,07%), transporte (5,91), y alimentos (5,32%). El área de educación en tanto, si bien no llega al porcentaje que determinamos, se aproxima mucho con un 4,66% del total de las incidencias generadas.

A continuación, nos centraremos en dos áreas de la política que, a lo largo de más de un año y medio de gestión de la pandemia en Argentina, motivaron controversias públicas: educación y seguridad pública. Esto nos permitirá pasar de un análisis global a uno más bien sectorial, donde la contrastación de nuestra hipótesis pueda adquirir mayor especificidad.

5. Las ISE en educación y seguridad pública.

Un análisis a nivel subnacional

A lo largo de la gestión de la pandemia, educación y seguridad pública fueron dos problemáticas ampliamente debatidas. En educación, el Estado Nacional dictaminó un conjunto de medidas que suspendían el dictado de clases y, posteriormente, relanzaban plataformas virtuales y programas televisivos que sirvieron como dispositivos para impulsar el acompañamiento pedagógico. Durante los primeros meses de la pandemia niños, niñas y adolescentes vieron interrumpida su trayectoria educativa en un primer momento y luego la retomaron en condiciones totalmente atípicas. La restricción a la circulación y reunión de personas, motivó la generación de sistemas virtuales e híbridos, combinando virtualidad y presencialidad. Su implementación fue dificultosa, pero sobre todo heterogénea; en función de los recursos

tecnológicos disponibles por cada estudiante, su familia y docentes, conectividad en la zona del país y de localidad en la que se encontraran, recursos didácticos y pedagógicos de los cuerpos educativos de cada institución, etc. Esto motivó reclamos por una “vuelta a la presencialidad” cuando las condiciones sanitarias no se encontraban garantizadas en los establecimientos e incluso no se podía determinar el nivel de riesgo que esta acción implicaría.

En cuanto a la cuestión de la seguridad pública, las limitaciones a la circulación que implicó el ASPO tuvieron a las fuerzas de seguridad como protagonistas para garantizar su cumplimiento. Si bien en Argentina estas fuerzas son sólo civiles –las Fuerzas Armadas no pueden intervenir en asuntos de seguridad interior en virtud de la Ley N° 23.554 sancionada en el año 1988⁶⁵– su dependencia puede ser nacional o provincial. Esto hace que sin coordinación entre ambos niveles no se puedan desarrollar políticas de seguridad efectivas. Parte de las controversias generadas sobre la gestión de esta área, estuvieron relacionadas con las restricciones generadas por el ASPO y el grado de discrecionalidad con el que actuaron las fuerzas de seguridad, incrementándose los casos de abuso policial. A la vez, las unidades subnacionales generaron un conjunto de intervenciones que en otro contexto hubieran sido más que polémicas, como enseguida veremos.

Para analizar estos dos sectores de la intervención social del Estado, nos centraremos en tres ejes: su distribución por jurisdicción originante, su temporalidad según las distintas fases del ASPO y el objeto al que apuntaban las intervenciones.

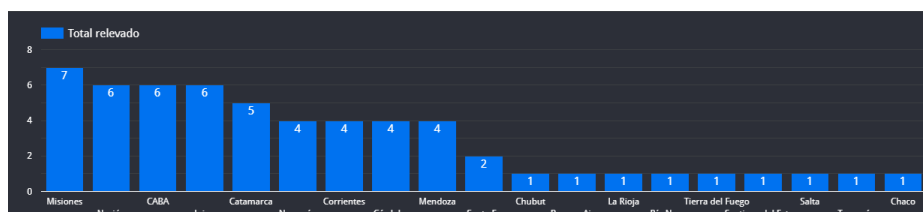
5.1 Las intervenciones en educación a nivel subnacional

Del total de intervenciones registradas en el relevamiento, 57 corresponden al área de educación. Entre ellas 6 son de alcance nacional y 51 fueron

⁶⁵ Sin embargo, se debe destacar el papel cumplido por las Fuerzas Armadas durante la crisis desatada por la pandemia en el marco de la Operación General Belgrano I y II: logística de mercadería, fabricación de elementos de higiene y fármacos, construcción de infraestructura sanitaria, asistencia humanitaria, repatriación de argentinas/as en el exterior, investigación científica, etc. Al respecto puede verse: <https://www.zona-militar.com/2020/03/20/los-helicopteros-de-las-faa-estaran-a-entera-disposicion-del-ministerio-de-salud/> y <https://www.argentina.gob.ar/noticias/operacion-general-belgrano-las-fuerzas-armadas-cumplen-300-dias-de-trabajo-consecutivos-y> [ambas con acceso el 10 de octubre de 2021].

formuladas por instancias subnacionales. La distribución de las ISE relevadas por jurisdicción originante se da de la siguiente manera, como muestra el gráfico que dejamos a continuación:

Gráfico 3. ISE en educación según jurisdicciones



Fuente: Gráfico extraído del sitio web del Relevamiento de intervenciones sociales del Estado en la pandemia de COVID-19. Los primeros 100 días del COVID en Argentina.

En relación con la temporalidad de estas intervenciones, podemos notar una distribución por fases diferente de la que se produce en el agregado de las ISE. Como podemos apreciar en la tabla que se encuentra abajo, la fase 0, previa al ASPO, concentra cerca del 40% de las incidencias detectadas. Incluyen en gran parte las medidas previas a la suspensión de las actividades educativas y, en algunos distritos, propiamente a su suspensión –incluso de forma anticipada a la decisión nacional. En tanto, la segunda concentración se da en la fase 3, de segmentación geográfica. Esto no se debe tanto a la ventana abierta por la posibilidad de cada distrito de alterar la normativa nacional dentro de ciertos límites, sino principalmente a la generación de mecanismos de acompañamiento pedagógico y de continuación de actividades en formato virtual.

Tabla 3. Cantidad de incidencias de ISE en área de educación, por fase de ASPO. Jurisdicción Nacional y Jurisdicciones Provinciales y CABA

Fecha	Fase	Cantidad ISE Nación	Cantidad ISE Provincias y CABA
3/03 al 19/03	Fase 0: Sin aislamiento	2	22
20/03 a 31/03	Fase 1: Aislamiento estricto	1	7
1/04 - 12/04	Fase 2: Aislamiento administrado	1	3

13/04 - 10/05	Fase 3: Segmentación geográfica	1	12
11/05 - 10/06	Fase 4: Reapertura progresiva	1	7
Total		6	51

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el *Relevamiento de intervenciones sociales del Estado COVID 19. Los primeros 100 días del COVID en la Argentina.*

En cuanto al contenido de las ISE detectadas, se generaron 6 grandes categorías para clasificar las intervenciones a nivel subnacional. Desde el Estado central, se destacó la suspensión de clases como gran medida ordenadora, pero también la pronta preparación de recursos virtuales y multimediales para buscar garantizar la continuidad pedagógica, que fue retomada por las instancias subnacionales.

Tabla 4. Cantidad de incidencias de ISE en área de educación, por fase de ASPO. Jurisdicciones Provinciales y CABA

Clasificación de la ISE	Cantidad	Porcentaje
Continuidad pedagógica y/o educativa	22	43,14%
Suspensión de clases	16	31,37%
Otro	5	9,80%
Protocolo Sanitario	4	7,84%
Asistencia Alimentaria	2	3,92%
Prohibición de exclusión de estudiantes por falta de pagos y/o de aumento de cuotas	2	3,92%
Total	51	1

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el *Relevamiento de intervenciones sociales del Estado COVID 19. Los primeros 100 días del COVID en la Argentina.*

Como vemos las provincias y CABA adhirieron a la suspensión de actividades educativas, pero poco menos de la mitad de las ISE se orientaron a generar diferentes acciones que permitieran la continuidad pedagógica y educativa: lanzamiento o actualización de portales digitales, impresión y distribución de material educativo, distribución de dispositivos que permitieran la conectividad de docentes, estudiantes y personal administrativo, etc. Aunque en una cantidad menor, también se puede considerar

la preocupación por garantizar una de las tareas que asumen las instituciones escolares: la asistencia alimentaria.

Así, vemos que las provincias generaron intervenciones propias, alineadas con las formuladas a nivel nacional pero también introduciendo particularidades en base a las necesidades y recursos de cada jurisdicción.

5.2 Las ISE en seguridad pública en el ámbito nacional y subnacional

En total, se registraron 107 ISE en el área de seguridad pública, de las cuales 6 corresponden al ámbito nacional y 101 al subnacional. Del total relevado, la distribución de las ISE por jurisdicción puede verse en el siguiente gráfico:

Gráfico 4. ISE en seguridad pública según jurisdicciones



Fuente: Gráfico extraído del sitio web del Relevamiento de intervenciones sociales del Estado en la pandemia de COVID-19. Los primeros 100 días del COVID en Argentina.

En su dimensión temporal, notamos que las ISE producidas por las jurisdicciones provinciales y CABA se concentran en las fases 1 y 4 del ASPO. Podemos comprender esto si se toma en cuenta que fueron las fases que mayores cambios implicaron con respecto a la etapa anterior: en la primera por tener que regular el ASPO, mientras que en la segunda se tuvo que regular la reapertura progresiva, debiéndose decidir sobre un conjunto muy amplio de aspectos, como enseguida veremos.

Tabla 5. Cantidad de incidencias de ISE en área de seguridad pública, por fase de ASPO. Jurisdicción Nacional y Jurisdicciones Provinciales y CABA

Fecha	Fase	Cantidad ISE Nación	Cantidad ISE Provincias y CABA
3/03 al 19/03	Fase 0: Sin aislamiento	1	8
20/03 a 31/03	Fase 1: Aislamiento estricto	0	38
1/04 - 12/04	Fase 2: Aislamiento administrado	1	17
13/04 - 10/05	Fase 3: Segmentación geográfica	2	14
11/05 - 10/06	Fase 4: Reapertura progresiva	1	25
Total		5	102

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el *Relevamiento de intervenciones sociales del Estado COVID 19. Los primeros 100 días del COVID en la Argentina.*

Ahora bien, podemos preguntarnos, ¿de qué se trataron las ISE detectadas? Si a nivel nacional implicaron restricciones generales a la circulación de personas y cierre o regulación de los pasos fronterizos y vuelos internacionales, las jurisdicciones subnacionales debieron decidir sobre un espectro mucho más amplio de asuntos. Para dar cuenta de ellos, generamos 13 categorías, como se muestra a continuación:

Tabla 6. Cantidad de incidencias de ISE en área de seguridad pública, por fase de ASPO. Jurisdicciones Provinciales y CABA

Clasificación de la ISE	Cantidad	Porcentaje
Regulación de circulación de personas	28	27,72%
Regulación de actividades productivas y/o comerciales	20	19,80%
Regulación de límites jurisdiccionales	14	13,86%
Otro	7	6,93%
Protocolos para ingresantes a la provincia	7	6,93%
App/ web de registro y monitoreo del cumplimiento del ASPO	5	4,95%
Regulación de circulación de personas - Grupo poblacional específico	5	4,95%
Instrucciones y/o Planificación Específicas a las Fuerzas de Seguridad en el marco de la Pandemia	5	4,95%
Instrucciones Específicas al Servicio Penitenciario en el marco de la Pandemia	3	2,97%

Protocolo de aislamiento para caso de contacto estrecho o sospechoso	2	1,98%
Sanción específica por incumplimiento de ASPO	2	1,98%
Refuerzos a las Fuerzas de Seguridad en el marco de la Pandemia	2	1,98%
Registro de denuncia	1	0,99%
Total	101	100,00%

Fuente: Ibíd.

Como era de esperar priman las restricciones generales a la circulación de personas, pero también la regulación de actividades productivas y/o comerciales –la mayoría bajo lineamientos generales que darían paso a protocolos por actividad y/o unidad productiva–, la regulación de límites jurisdiccionales –llegando incluso a cerrar el paso entre provincias, algo sin precedentes en la historia argentina reciente–, protocolos para ingresantes a la provincia y en menor medida dispositivos tecnológicos de vigilancia del cumplimiento de las medidas del ASPO.

No se encontraron ISE a nivel subnacional que se opusieran a las nacionales. Incluso, cuando surgieron reclamos en torno al carácter restrictivo de circulación de personas para jurisdicciones con baja cantidad de contagiados –y, por lo tanto, baja circulación del virus– los mismos fueron tramitados por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional que permitió la segmentación geográfica de los niveles de restricciones sobre ciertos criterios explícitos.

De esta manera, notamos que en los primeros meses de la pandemia el Estado Nacional logró coordinar las políticas subnacionales sobre esta área, combinando un primer momento más rígido en cuanto al cumplimiento del aislamiento con un segundo momento en el que se utilizaron mecanismos de negociación propios del federalismo de cooperación.

6. Conclusiones y algunos interrogantes

A lo largo del trabajo, pudimos notar la capacidad por parte del Estado Nacional para formular un conjunto de políticas en el marco de los primeros meses de la gestión de la pandemia que ordenaron las respuestas generadas en las instancias subnacionales. En este sentido, se nota

una rigidez mayor al comienzo de la pandemia que fue cediendo paulatinamente a medida que se estructuraron situaciones diferentes en cada jurisdicción subnacional. Estas diferencias motivaron demandas específicas por parte de los gobernadores y las gobernadoras provinciales, que pudieron procesarse por medio de mecanismos propios de un federalismo cooperativo, incluso en temáticas que posteriormente se mostraron controversiales como educación y seguridad pública.

En cuanto a las áreas de intervención social priorizadas, en ambas jurisdicciones se observa un previsible predominio del área de salud. Más allá de esto, en la jurisdicción nacional notamos una fuerte tendencia a incidir sobre la preservación de los puestos de trabajo y los ingresos por ellos generados, junto con regulaciones generales en las condiciones de trabajo y de transporte, seguidos por medidas de cuidado y de asistencia directa. En tanto, en las jurisdicciones provinciales y CABA, se destacan las relacionadas con sus competencias legales: condiciones de trabajo, seguridad, higiene y transporte.

Este análisis nos permite plantear que fueron tres factores principales los que permitieron el ordenamiento de la gestión de la pandemia en Argentina en sus primeros meses. Por un lado, la temprana capacidad de reacción y el poder de decisión de las autoridades a cargo del Estado nacional en un contexto de generalizada incertidumbre, que se expresó en la generación de medidas mediante decretos de necesidad y urgencia, instrumentos que no fueron resistidos por las demás autoridades en el periodo analizado.

En segundo lugar, la existencia de mecanismos institucionales del federalismo de tipo cooperativo que rige en la Argentina, que permitieron ordenar la relación entre el Estado nacional como orientador y articulador de un conjunto de acciones de protección del trabajo y los ingresos, de provisión de salud y asistencia directa, y las jurisdicciones subnacionales, que impulsaron otras medidas vinculadas a su esfera de intervención directa. Entre estos instrumentos también consideramos las transferencias de recursos a nivel subnacional y las reasignaciones presupuestarias. Así se sortearon, por lo menos en el período de los primeros meses de la crisis, las diferencias político-partidarias.

En tercer orden se debe tomar en cuenta el legado de políticas de alcance nacional presentes en la Argentina destinadas a la protección del

empleo y a la asistencia de poblaciones en situación de vulnerabilidad. La existencia de una red amplia de agencias estatales representa una trama institucional de atención a la ciudadanía que cumplió con la difusión y atención de las consultas, al mismo tiempo que se generaban dispositivos para la atención y provisión de ingresos y servicios en forma remota. Dentro de esta trama podemos reconocer a las oficinas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) –prestadoras de beneficios previsionales y de asignaciones familiares contributivas y no contributivas como la Asignación Universal por Hijo–, así como a otras oficinas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y a los diferentes centros de atención y redes de contactos del Ministerio de Desarrollo Social.

Para finalizar el presente capítulo, quedan algunos interrogantes pendientes, que podrían encontrar respuesta en un estudio a más largo plazo: ¿se mantuvo la capacidad de coordinación del Estado Central transcurridos los primeros meses de la pandemia? Las diferencias que surgieron entre el nivel nacional y el subnacional en la gestión de sectores de la política pública como educación, seguridad pública o circulación, ¿se reflejaron en acciones concretas o se focalizaron principalmente en el plano de la discusión pública? Estas diferencias, ¿se pueden asociar con factores como la fuerza política gobernante, la disponibilidad de recursos financieros de cada unidad de gobierno o los legados de políticas en ellas?, ¿o más bien se debe recurrir a factores de observación menos directos como los tipos de liderazgo, las racionalidades actorales o las ventanas de oportunidad abiertas por coyunturas políticas particulares?

De esta manera, consideramos que en este y otros trabajos se han hecho estudios interesantes de descripción y sistematización de las políticas e intervenciones llevadas adelante por el Estado en sus diferentes niveles. Queda pendiente la tarea de encontrar factores que nos permitan comprender los diferentes sentidos que dichas políticas asumieron.

7. Referencias

Behrend, J; & Karamanef, L. (2021). La variación subnacional en la respuesta socioeconómica a la pandemia en Argentina. *Trabajo y sociedad*, 21 (36), 175-202.

Béland, D; Cantillon, B; Hick, R; Moreira, A (2021). Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis. *Social Policy & Administration*. 55, 249–260.

Bernasconi, M., Romero, M. y Golovanevsky, L. (2021). Mapeo de políticas públicas locales en Jujuy en contexto de pandemia. En *Trabajo y sociedad*, vol. 21 (36), 203-220.

Bertrés, R. (2000). Modelos de federalismo e interpretación federal. *Kairos: Revista de temas sociales*, Año 4 (5) 1er. Semestre. revistakairos.org/modelos-de-federalismo-e-interpretacion-federal/

Capano, G, Howlett, M., Jarvis, D., Ramesh, M. & Goyal, N. (2020) Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses. *Policy and Society*, 39(3), 285-30. DOI: 10.1080/14494035.2020.1787628.

Cortés, R. y Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social de Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1880-1990. *Estudios de Trabajo* (1), 21-43.

Fleury, S. (1999). Políticas sociales y ciudadanía. Curso Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Santiago del Estero: Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)

Giraudy, Niedzwiecki, S. y Pribble, J. (2020). How Political Science Explains Countries' Reactions to COVID-19. *America's Quarterly*, 30/4/2020. live-aqim-portwithimages.pantheonsite.io/article/how-political-science-explains-countries-reactions-to-COVID-19

Lustig, N., Tommasi, M. (2020). El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: un marco conceptual. *Revista CEPAL* (132), 283-295.

Kettl, D. (2020). Implications of American Federalism for COVID-19 State Divided: The Implications of American Federalism for COVID-19. *Public Administration Review*, 80 (4), 595–602. DOI: 10.1111/puar.13243.

Nader, E. & Fuchs, M. (eds.) (2021). *COVID-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

A construção de políticas públicas para trabalhadores de aplicativos diante das manifestações e resistências da categoria, uma análise do caso de Niterói (RJ-Brasil)

Ludmila R. Antunes

Talitha Mirian Amaral Rocha

Marina Ferraz

1. Introdução

Depois de quase dois anos da pandemia da COVID-19, as consequências demonstraram que as diferentes providências e medidas tomadas pelos governos foram “bastante extremas para reorganizar e reescalonar a economia global ou internacional” para as muitas desigualdades reveladas pela crise pandêmica⁶⁶. Desde muito antes de 2020, as já deficitárias

66 “Dos organismos internacionais como o FMI ouviu-se alertas de as autoridades que “devem fazer tudo o que estiver ao seu alcance para promover um crescimento mais inclusivo” e que “assegurar um retorno ao crescimento após o coronavírus não é suficiente: são necessárias reformas e investimentos para melhorar significativamente as perspectivas econômicas dos mais frágeis”. A diretora geral do Fundo Monetário Internacional (FMI), Kristalina Georgieva, insistiu na urgência de mais investimentos em saúde, no fortalecimento das redes de assistência social e no maior acesso a uma educação de qualidade. [...] “Em médio prazo, haverá espaço para melhorar a eficiência dos gastos públicos. O risco de milhões de novos pobres também é uma preocupação da OCDE e às estimativas cautelosas do Fed. (Federal Reserve) sobre o crescimento e, especialmente, sobre o mercado de trabalho. As previsões do Banco Central dos EUA são confirmadas pelo novo aumento dos pedidos de subsídio ao desemprego, que aumentaram em mais de 1,5 milhão. O que por enquanto se vê como respostas é a diferença dramática nas respostas fiscais dos governos para as muitas desigualdades reveladas pela pandemia de COVID-19.[...]A atividade econômica inicialmente colapsada no mundo todo como resultado esperado das medidas de quarentena para conter o coronavírus[...] não significou que a arrecadação de impostos está despencando no exato momento em que os governos precisam desesperadamente ampliar os gastos. Nos países que podem

políticas públicas de caráter mais universalizantes –em discussão nos estudos e campos do saber das políticas de direitos, segurança(s) e proteção social em geral– confirmam suas fragilidades diante das consequências do pensamento hegemônico e políticas financeira, econômicas e culturais neoliberais. As reflexões e tentativas de construir argumentos e respostas para as complexidades, diversidades, diferenças e similitudes sobre o trabalho e a vida nas cidades no âmbito local e global, evidenciaram o óbvio: na distribuição de poder e conhecimento, a morte pelo vírus comprovou a desigualdade de condições estruturais. Assim, da mesma forma, vimos reafirmadas a gravidade dos problemas ou soluções de mobilidade, de habitação, de saneamento, de resolução de conflitos e (in)segurança(s) e direitos diante da crise sanitária, do trabalho e civilizatória do planeta. Para Pires (2020), o advento da COVID-19 e as transformações na sociabilidade e formas de convivência e trabalho, e outras tantas, “potencializaram a reflexão acadêmica em um patamar particular”.

Acompanhamos desde o início da pandemia de 2020⁶⁷ o trabalho dos entregadores, motoboys, mototaxistas e motoristas de carros de aplicativos e ambulantes. Esse olhar se deve principalmente pela observação das dificuldades enfrentadas por esses grupos de trabalhadores a partir da pandemia, que se encontram relacionadas às péssimas condições estruturais e conjunturais do trabalho no Brasil e retroalimentam um vasto universo de formas de sobrevivência nos modos do trabalho precário, hoje denominado, entre outras nomenclaturas por suas condições de trabalho uberizado. O fenômeno uberização utilizado como categoria ao longo do texto, explicita nosso entendimento semelhante ao de um conjunto de autores; “a uberização nomeia um novo tipo de gestão e controle da força de trabalho,

tomar emprestado diretamente de seus bancos centrais [ou seja, emitir dinheiro], isso não é um problema. Mas na maior parte dos países em desenvolvimento, a conta parece ser mais difícil de entendimento” adaptado de Jayati Ghosh, em artigo publicado por Outras Palavras, 18-05-2020 <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/599126-nunca-fomos-tao-desiguais> Acesso 28/07/2021

67 No âmbito do Laboratório de Estudos sobre Conflito, Cidadania e Segurança Pública-LAESP /UFF, durante o início da pandemia, foi criado o GT Economia e Trabalho que tomou como ponto de partida analisar e refletir teórica e empiricamente as questões que foram se apresentando e complexificando ao longo dessa temporada sem, contudo, “deixar de estar ciente dos desafios e das dificuldades gerados ao se propor analisar um objeto que se encontra em uma constante e efervescente transformação”.

também compreendida como uma tendência passível de se generalizar no âmbito das relações de trabalho (Abílio, 2020, Fontes, Amorim; Moda 2020). Resultando das formas contemporâneas de eliminação de direitos, transferência de riscos e custos para os trabalhadores e novos arranjos produtivos, ela (a uberização) em alguma medida sintetiza processos em curso há décadas, ao mesmo tempo que se apresenta como tendência para o futuro do trabalho” (Abílio, Amorim & Grohmann, 2021, p. 27).

Para fins desta apresentação, num primeiro momento, analisamos a manifestação de entregadores, motoboys e mototaxistas que aconteceu em Niterói, no dia 23 de março de 2021. Reunimos relatos nas redes sociais de mototaxistas e de vereadores que estavam presentes no ato, reportagens de jornal local, além das entrevistas realizadas com três entregadores habitantes da cidade. Posteriormente, apresentamos uma tentativa de comparação com o material de outras mídias sobre as manifestações de desta categoria que ocorreram em outros lugares do Brasil, nesta mesma data.

Destacamos e procuramos mostrar o que acontece com essas categorias em algumas cidades do Brasil, naquelas onde foi possível avaliar de forma muito sensorial e preliminar por meio do Instagram de alguns grupos, e de textos de sites específicos sobre trabalho em plataformas digitais. A proposta é apresentar, os aspectos sobre as demandas da categoria de trabalhadores(as) de entregadores e entregadoras de delivery e motoristas de aplicativos em Niterói–RJ, indicar suas propostas de organização e como entendem buscar projetar barreiras e respostas à espoliação, gestão do trabalho e da reprodução da vida no trabalho, manejadas e reestruturadas pelas empresas controladoras das plataformas digitais.

Ainda muito incipientes na cidade, os poucos modelos de cooperativas de trabalho em plataformas digitais, sugerem maiores estudos para compreensão teórica e metodológica da elaboração de formas de organização, resistência e respostas às inovações tecnológicas de controle e exploração da mão de obra, atualmente um vasto campo de estudo e investigação entendendo-se o crescimento o avanço de algumas associações nacionais e internacionais⁶⁸.

68 “Os trabalhadores dos armazéns da Amazon em Nova York votaram para estabelecer o primeiro sindicato da gigante de tecnologia nos EUA, proporcionando uma grande vitória para os ativistas trabalhistas que há muito procuram trazer representação ao segundo maior empregador privado do país[...]. Mais de 57% dos cerca de 8.300 eleitores elegíveis da instalação

Esse trabalho faz parte de um estudo sobre o conjunto e características das precariedades que marcam o trabalho dos entregadores, motoboys e motoristas por aplicativos de plataformas digitais a partir do contexto marcado pela pandemia de COVID-19. Este texto procurou apontar as atuais as dinâmicas criadas junto aos diferentes grupos sociais com os quais a categoria se relaciona, assim como as instituições com as quais procuram manter uma interação no que se refere à sua proteção, reconhecimento, organização e capacidade de negociação de direitos.

A tentativa de olhar por contraste alguns eventos que aconteceram em Niterói, Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, partiu de uma indagação: o que há de comum e contrastante com as demandas e solicitações desses trabalhadores e trabalhadoras? E, principalmente, como são, ou quais seriam as respostas mais imediatas obtidas do poder municipal, em suas políticas, ou de ajuizamento de processos que recebem trabalhadores e entregadores de aplicativos e trabalhadores de aplicativos de automóveis em tantos lugares?

Contribuir para a reflexão sobre os sentidos das movimentações em vias de audição das demandas dos grupos e as respostas das instituições legislativas e regulatórias estão no escopo da pesquisa maior. Temos uma hipótese de que as novas apostas na regulação e os olhares entrecruzados entre um novo direito do trabalho e ações do judiciário a depender do país parecem não ser a saída⁶⁹.

votaram válidos[...]. Mas os resultados devem galvanizar ativistas que já acionaram votos em duas outras instalações da Amazon e intensificaram seus esforços nos últimos anos, à medida que a Amazon rapidamente adicionou trabalhadores e se tornou uma referência em salários, benefícios e práticas de contratação de empresas em muitas regiões. A Amazon emprega cerca de um milhão de pessoas nos EUA, atrás apenas do Walmart.” **Trabalhadores da Amazon em NY votam para formar o 1º sindicato da empresa nos EUA. Amazon disse estar decepcionada com o resultado porque acredita que ter um relacionamento direto com a empresa é o melhor para os funcionários Estadão** conteúdo 02/04/2022-<https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/trabalhadores-da-amazon-em-ny-votam-para-formar-o-lo-sindicato-da-empresa-nos-eua/>

69 A Espanha tornou-se no primeiro semestre de 2021 o primeiro país da União Europeia a legislar um enquadramento específico de proteção aos trabalhadores da economia das plataformas. O Governo de Madrid chegou a acordo com os parceiros sociais para uma revisão do Código do Trabalho que passa a contemplar a “presunção de estatuto de assalariado” para trabalhadores de entregas ao domicílio como os que trabalham para plataformas como a Uber ou Deliveroo. [...]na generalidade dos países, há muito que os trabalhadores da economia das plataformas vêm denunciado situações de extrema precariedade e ausência

2. O cotidiano em Niterói dos trabalhadores e trabalhadoras de aplicativos

No dia 23 de março de 2021 aconteceu uma manifestação de entregadores, motoboys e mototaxistas pelo centro de Niterói e outras imediações da cidade. Os cerca de 50 trabalhadores e trabalhadoras protestaram pelas ruas pilotando seus veículos até a Prefeitura de Niterói quando foram recebidos pelas vereadoras Walkiria e Beny.

Já pensaram em como seria esse momento difícil de pandemia sem os entregadores, os moto boy e os mototaxistas? Aposto que sim! E nas condições de trabalho desses profissionais, também já pensaram? Pois é, tem muita coisa pra ser revista e muita luta por direitos trabalhistas desses profissionais. Por isso, os recebemos hoje em nosso gabinete, após uma manifestação, para tratar de assuntos que às vezes nós, consumidores, nem imaginamos. Já parou pra pensar onde fica a moto do entregador que sobe até o seu apartamento? Ou se a sua rua tem local adequado para a entrega enquanto eles te esperam? E quanto aos mototaxistas, que sequer tem seu espaço de trabalho regulamentado? Esses são só alguns dos questionamentos sobre o trabalho das categorias que pararam as capitais do país no ano passado, com justas reivindicações. Precisamos regulamentar e proporcionar direitos e melhores condições de trabalho! Nosso mandato se comprometeu a estar atento e fazer o que for possível para que Niterói seja referência de condições de trabalho para os mototaxistas e os entregadores. (Postagem no Instagram da Vereadora Walkiria Nitcheroy)

de direitos que já motivaram inúmeros casos em tribunal. [...]em Portugal, os Governos têm vindo a promover uma reflexão profunda sobre a necessidade de rever as respetivas leis laborais para reforçar a proteção aos trabalhadores das plataformas, introduzindo nos seus códigos as designadas “Lei-Uber”. Com o estatuto de “presunção de assalariado, o acordo entre o Governo, sindicatos e empregadores consiste em incluir esta categoria de pessoas no Código do Trabalho, reconhecendo “a presunção de emprego assalariado para trabalhadores que prestam serviços de entrega remunerada através de empresas que realizam esta tarefa graças a um algoritmo que gere o serviço ou as condições de trabalho, através de uma plataforma digital” [...]Na Bélgica, o Parlamento aprovou em 2016 uma lei, que entrou em vigor apenas em março do ano seguinte, sobre plataformas de colaboração introduzindo um imposto de 10% sobre os rendimentos provenientes desse trabalho. No entanto, segundo os sindicatos esta lei não confere qualquer estatuto ou proteção à pessoa que entrega ou cobertura social através do seu empregador. <https://expresso.pt/economia/2021-03-11-Espanha-alcanca-acordo-para-rever-Codigo-do-Trabalho-e-reforca-protexao-aos-trabalhadores-das-plataformas> acesso 11092021 Expresso. Portugal

O texto da vereadora em sua rede social chama a atenção para questões trazidas pelo grupo de manifestantes niteroienses. Uma delas é a dificuldade que os entregadores possuem para encontrar locais em que possam estacionar suas motos, seja nos momentos em que vão entrar nos prédios para entregar ou mesmo quando precisam esperar o pedido ficar pronto no restaurante. Outro ponto importante, que foi apresentado, está relacionado à atuação da Niterói Presente, programa custeado pela prefeitura a fim de “contribuir com o aumento do policiamento na cidade”⁷⁰. Segundo os entregadores, as blitzes dos Policiais Militares financiados por esse programa costumam atuar parando, em sua maioria, aqueles que estão pilotando com baú ou bag de entrega em sua moto. Quando são parados, as entregas dos pedidos se atrasam e, por consequência, os aplicativos de delivery punem os entregadores pela demora para entregar ao cliente. Segundo informado pelos entregadores entrevistados, uma das punições mais comuns das plataformas é o bloqueio para entregas por tempo indeterminado. Para reverter essa situação, cabe ao entregador entrar em contato com seus superiores por meio da plataforma, tentando explicar e provando o imprevisto que o fez atrasar na entrega.

No caso do protesto que aconteceu em Niterói, as necessidades e pedidos dos mototaxistas se somaram às causas dos entregadores e motoboys. Esse grupo, por sua vez, questionava a fixação dos pontos na cidade e a realização de uma tabela de preços única. Desde 2015, existe uma lei aprovada na Câmara de Vereadores de Niterói regulamentando o serviço de moto táxi (Lei n.º 3163/15). Como enfatiza Rocha (2020) em sua tese, apesar de muitos mototaxistas serem a favor da implementação dessa lei, existem resistências quanto a aspectos da lei e as suas exigências já eram bastante discutidas pela categoria desde antes da pandemia. Uma parte dos mototaxistas de Niterói acreditava que essa legislação ajudaria a desconstruir os estereótipos associados a seu afazer e, com isso, auxiliaria no reconhecimento do trabalho enquanto um valor moral central na identidade desses agentes. Como a autora pode analisar, os mototaxistas acreditavam que, por conta de seu serviço não ser regularizado, era comum que seu trabalho fosse associado a categorias de acusação, tais

70 No Programa Niterói Presente os Policiais Militares credenciados para essa função atuavam em bairros da cidade, atualmente o governador do Estado do Rio de Janeiro extinguiu o programa substituindo-o por um outro programa. <http://www.niteroi.rj.gov.br/index>.

como, “ilegalidade”, “marginalidade” e “criminalidade”. Por isso, encontramos suas críticas a algumas das exigências impostas pela legislação, muitos deles gostariam de ter seu trabalho formalmente regulamentado para desconstruir essa imagem exógena que lhes é atribuída.

Entretanto, para além das questões relacionadas com as especificidades de Niterói, as solicitações dos manifestantes, como mostra a reportagem do jornal A Tribuna, do dia 24 de março de 2021, enfatiza que às suas demandas se somam problemas e dificuldades que entregadores de aplicativos sofrem diante da precariedade que lhes é imposta pelo trabalho agravadas pela pandemia de COVID-19.

Mais uma vez, os entregadores de delivery de Niterói estão pedindo ajuda das empresas em que prestam serviços e também da administração municipal⁷¹. Os ‘motoboys’ pedem mudanças nas taxas de entrega, assistência em caso de acidentes e até a inclusão da categoria nos programas assistenciais para receberem auxílio emergencial da cidade. Para chamar a atenção dessas e outras causas, cerca de 50 entregadores fazem uma manifestação nessa manhã (23) pelas ruas da cidade e estão seguindo para a frente da Prefeitura de Niterói. Eles pedem a mudança na taxa de entrega, sobretudo pelo aumento do preço do combustível que está em alta; assistência em casos de acidentes e danos com material de trabalho; expansão de auxílio emergencial para a categoria, além de pontos fixos para estacionamento na cidade e o fim repressão da guarda municipal durante as blitz. (Morais, 2021, grifos nossos)

71 Recentemente a Prefeitura do Rio lançou o app de entregas ‘Valeu’. “A Prefeitura do Rio de Janeiro lança nessa segunda-feira (28) o aplicativo de delivery “Valeu”, que tem como proposta oferecer serviços de entrega de refeições sem taxas de entrega (caso o pedido custe até R\$ 100) ou com taxas abaixo do mercado. Além disso, a ideia também é remunerar melhor os entregadores; eles receberão R\$ 7 por cada entrega de até R\$ 100 e, quando a compra ficar acima desse preço, 2% do valor total” O secretário municipal de Fazenda e Planejamento, Pedro Paulo Carvalho Teixeira, disse em entrevista ao jornal O Globo que o app também não cobrará taxas dos gestores dos restaurantes – dentro do limite de R\$ 100. Isso porque a ideia é estimular o setor de serviços e, de acordo com fontes do mercado, essa taxa pode corresponder a até 28% do valor do pedido. Com isso, a Prefeitura do Rio busca competir com os principais aplicativos de entrega que hoje dominam o mercado, como iFood e Rappi – uma vez que o Uber Eats não oferece mais atendimento no Brasil para entregas de refeições. Comparativamente, após um protesto dos entregadores, o iFood anunciou uma nova tabela de pagamentos à categoria: R\$ 6 por entrega, além de remuneração extra de R\$ 1,50 por quilômetro percorrido (o que não está previsto no sistema da Prefeitura). <https://www.tecmundo.com.br/mercado/236150-prefeitura-rio-lanca-app-entregas-valeu-desafia-ifood.htm>

Em todas as entrevistas que realizamos, os pontos destacados na reportagem estiveram presentes. Para os entregadores com quem conversamos, o valor das taxas de entrega era considerado baixo diante do gasto que cada trabalhador precisa desembolsar para a manutenção do seu meio de trabalho (seja ele moto ou bicicleta, ou automóvel). Problemas como a falta de lugares de apoio para os entregadores, em que seja possível descansar, ir ao banheiro e fazer refeições, foram ressaltados por uma das entregadoras. Para contornar essa dificuldade, ela contou que recorrem a banheiros públicos de shopping e a “boa vontade” de alguns donos de restaurantes que permitem que esses trabalhadores e trabalhadoras utilizem seus estabelecimentos.

A situação dos trabalhadores de plataforma em aplicativos que observamos em Niterói expõe, num primeiro momento, os riscos inerentes que trabalhadores do setor informal⁷², isto é, não são reconhecidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), mas não é só isso. Sobejamente estudada, a definição da categoria “informalidade” não é determinada apenas por lei, está relacionada aos grupos de trabalhadores não integrados a processos produtivos. Machado da Silva (2002) é um autor que em seus estudos apontou que a “informalidade” foi uma categoria cognitiva que surgiu na década de 1960 e que, até os anos 1980, possuiu um papel catalisador importante no meio acadêmico que a representava enquanto um meio de crítica ao modelo neoliberal de economia e suas consequências para a realidade brasileira (Machado Da Silva, p. 82). Entretanto, devido a sua generalização e uso comum no meio público, a categoria perdeu essa substância analítica e começou a ser substituída pelo par “empregabilidade/ empreendedorismo”. As novas categorias surgem esvaziadas do sentido crítico que a noção de “informalidade” teve durante muito tempo. Ao contrário, a noção de “informalidade” passa a dar um tom de domesticação para a construção de uma cultura do trabalho adaptada ao

72 no que se refere ao trabalho informal no Brasil, ‘muitos têm trabalhado em empregos inseguros, como mensageiros, faxineiros e motoristas, por um longo tempo antes do advento das plataformas de trabalho digital. Todavia os últimos anos tem testemunhado a erosão adicional da provisão pública de seguridade social, educação, saúde, e direitos trabalhistas, abrindo caminho para o modelo de economia plataformizada algoritmicamente gerenciado do trabalho inseguro cada vez mais generalizado. Howson, K. et al. (2020) - tradução livre das autoras. g1.globo.com/economia/noticia/2020/07/01/entregadores-de-aplicativos-fazem-manifestacoes-pelo-pais.ghtml (Acesso em 16 de julho de 2021)

desemprego, ao risco e à insegurança. O trabalho de Luiz Antônio Machado da Silva aqui citado por nós é uma referência fundamental para estudar e entender informalidade no Brasil.

3. Manifestações da categoria em outros lugares do Brasil

Destacamos outras reportagens de protestos de trabalhadores de aplicativo em outras cidades do país a fim de dar continuidade à argumentação. Em julho de 2020, quando havia pouco mais de quatro meses dos primeiros casos de COVID-19 no Brasil, aconteceram as primeiras manifestações de entregadores em diversas cidades brasileiras. De acordo com uma reportagem do jornal G1, publicada no primeiro de julho desse ano, nessa mesma data haviam ocorrido protestos no Distrito Federal, Aracaju (SE), Belo Horizonte (MG), Campinas (SP), São Paulo (SP), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), Teresina (PI), Maceió (AL), Goiânia (GO), Rio Branco (AC), Belém (PA)⁷³. Ainda de acordo a matéria, as pautas de reivindicações abordavam os seguintes itens:

“aumento do valor recebido por quilômetro rodado; aumento do valor mínimo de cada entrega, que é independente da distância percorrida e do tempo gasto pelo entregador (esse valor é fixado por cada empresa); fim do que os entregadores consideram bloqueios indevidos, quando eles são bloqueados dos aplicativos sem saber o motivo; e auxílio pandemia (equipamentos de proteção individual –EPIs– e licença)”.

Quase dois anos após as primeiras manifestações, os protestos continuam ocorrendo e as reivindicações continuam parecidas. As primeiras conquistas dos trabalhadores ocorreram no âmbito das leis municipais, quando foram aprovadas as primeiras legislações obrigando as empresas de aplicativo a fornecerem EPIs para os entregadores enquanto ocorrer a pandemia de COVID-19. Em Niterói, a lei nº 3517/20 foi aprovada em 3 de julho de 2020, dois dias depois do primeiro protesto nacional da categoria também ocorrido na cidade.

73 Entregadores de aplicativos fazem manifestações pelo país. G1, 01 de jul. de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/07/01/entregadores-de-aplicativos-fazem-manifestacoes-pelo-pais.ghtml> Acesso em 16 de julho de 2021

As manifestações em diferentes partes do Brasil faltaram à visibilidade dos aplicativos de entrega. A empresa IFOOD, por exemplo, em sua página virtual, possui um link dedicado a expressar quais são as medidas que tomaram. Conforme a própria empresa:

“o IFOOD desenvolveu solução que permite a distribuição de kits de proteção individual, compostos de 500 ml de álcool em gel, 4 máscaras reutilizáveis e materiais informativos, para os entregadores que utilizam a sua plataforma sem a necessidade de aglomerações de pessoas⁷⁴.

Para os entregadores de aplicativo e motoboys, pouca coisa parece ter modificado depois das primeiras manifestações de julho de 2020. O jornal Correio Brasiliense realizou uma reportagem no dia 17 de março de 2021 em que podemos observar um pouco mais da realidade que parece ser comum em outros locais do país:

Na última quarta-feira (17/3) cerca de 2 mil motoristas de aplicativos protestaram pelo pagamento de reajustes no valor pago para categoria. No entanto, os condutores, longe de terem alcançado um retorno positivo, relatam o que chamam de “retaliação” de uma das empresas, a Uber. Segundo relatos, ela diminuiu, nesta quinta-feira (18/3), a taxa mínima de viagem de R\$4,45 para R\$ 4,10. O líder do movimento no DF, Manoel Scooby, avalia que a ação pretende desunir a categoria. “Estão afrontando o pessoal da liderança para que os motoristas não tenham união para ir às ruas ou lutar por seus direitos. Querem que os motoristas tenham medo de se manifestar”, disse. Quem percebeu a diferença no valor pago foi Iedo Souza, 29 anos, morador de Águas Lindas. “Quando eu finalizei a viagem eu levei um susto. Fiquei me perguntando que história era essa da gente fazer manifestação e eles baixarem ainda mais os preços. Estamos sendo praticamente escravos”, Iedo conta que compartilhou o print do valor no grupo de motoristas e, ao longo do dia, foram surgindo mais relatos de taxas mínimas abaixo do preço pago até a última quarta-feira (17/3). “Pelo menos até agora, as demais taxas não baixaram, somente essa de preço

74 Entretanto, apesar de mensagens como essa, em janeiro de 2021 o PROCON do Estado de São Paulo notificou as empresas de serviços de entrega (dentre elas, IFOOD, Loggi, Rappi e UBER EATS) a explicar quais medidas de higiene e preventivas contra COVID-19 estão sendo tomadas. As empresas deveriam explicar quantos materiais de EPI foram fornecidos aos entregadores, quais orientações e treinamentos eles receberão e a quantidade de entregadores de possuem cadastrados. <https://institucional.ifood.com.br/nossa-entrega/distribuicao-alcool> Acesso de 10/07/21

mínimo por viagem. Mas é difícil de acreditar, até pensei que era um erro do computador, mas realmente a empresa fez isso”, lamenta. Em nota, a Uber explicou que houve uma falha técnica que reduziu o “repasso mínimo das viagens em Brasília para motoristas parceiros de R\$ 4,45 para R\$ 4,10 durante cerca de 36 horas. O problema já foi corrigido, e a Uber já enviou o ressarcimento devido aos motoristas parceiros”.

Na voz de Iedo, um motorista que trabalha há um ano e cinco meses como motorista de aplicativo, os motoristas de aplicativos, como UBER, 99 e assemelhados, todos sofrem formas de exploração.

Se o aplicativo seguisse o aumento de gasolina não haveria problema, a questão é que a gasolina aumenta e o preço pago para a gente cai, não tem como sobreviver desse jeito. *Além disso, somos ignorados, se o governo quisesse nos ajudar ele conseguiria, mas ele não se importa*”. (Peres, 2021, grifos nossos)

Além de problemas relacionados ao aumento do preço da gasolina, outra reclamação corriqueira realizada pelos trabalhadores é denominada como “bloqueio branco”. Nessas situações, o entregador é punido pelo aplicativo e, por isso, passa a não ser mais chamado para fazer entrega. Quem passou por isso, por exemplo, foi Paulo Lima, conhecido popularmente como Galo, um dos fundadores do movimento “entregadores antifascistas”. Uma reportagem do jornal “El país”, por exemplo, publicada em junho de 2020, descreve com detalhes momentos importantes da trajetória do entregador:

(...) A gota d’água para Galo foi o dia 21 de março, seu aniversário, quando o pneu da moto furou, e ele não pôde concluir uma entrega. Foi bloqueado pelo aplicativo para o qual prestava serviço. “Foi quando pensei ‘chega, mano, vou denunciar esses caras aí’. Eles não explicam por que te bloqueiam, te mandam ler o contrato e dizem que não têm que explicar nada, não”, conta ele. Passou a fazer entregas por conta própria para clientes que têm seu celular, até porque a maioria dos aplicativos o bloqueou.

A partir do que aconteceu com ele, Galo criou um abaixo-assinado, ainda em março de 2020, exigindo que os aplicativos disponibilizem aos trabalhadores um kit higiene e café da manhã, almoço e jantar. A reportagem do jornal El País também traz uma fala do entregador que pode ser importante para nossas reflexões:

A revolução industrial suprimiu empregos e a uberização suprime direitos. A proposta desses aplicativos é a concretização da proposta fascista

que Bolsonaro usou para se eleger: mais empregos, menos direitos. Tem um batalhão de entregadores nas ruas, todos sem direitos.

Galo utiliza a expressão “uberização” relacionando a dificuldade de acesso a direitos que dele e de seus colegas entregadores. Entretanto, como sinalizam autores como Ludmila Abílio (2020, 2021), Jose Dari Krein (2018), Tom Slee (2017), Ricardo Antunes (2020), entre essa categoria não se restringe à empresa UBER ou a plataformas digitais. Para Krein e Abílio em seminário online na Semana de Economia da Unicamp em agosto de 2020.

A informalidade era pensada como exceção, algo residual ou às margens, contudo, a partir dos anos 1990, como já observado, essa perspectiva está matizada, o trabalho informal não é residual, ao contrário, ele é conectado. (...)após as reformas do trabalho, podemos dizer que o trabalho intermitente, é uma informalização do trabalho formal. [...] na informalidade do tempo da uberização, o trabalho encontra-se desprovido de direitos e não conta sequer com as garantias de sua remuneração. Entende-se por isso uma relação degradada de trabalho com formas de gerenciamento do trabalho muito pouco claras e que não permitem controle de nada ao trabalhador.” (Krein & Abílio, 2020)

Como pudemos observar, nos últimos anos o tema das transformações no trabalho retomou um lugar nas ciências que estudam o trabalho humano, aportando contribuições sobre a noção de “uberização” e a sua ampliação no entendimento maior dos vários tipos de trabalhos em plataformas digitais.

O trabalho em plataforma é uma dinâmica de emprego que surgiu na última década. Nesta forma de trabalho, a infraestrutura digital facilita a correspondência entre a demanda e a oferta de serviços específicos e organiza seu desempenho por meio de diretrizes, avaliações de clientes, governança algorítmica e outros mecanismos. A escala, o ritmo e o volume desse fenômeno emergente adicionaram novo impulso às discussões em diversas áreas do direito, incluindo direito público, antitruste, tributário e de TI. Diante das tendências concomitantes que estão remodelando o mercado de trabalho (globalização, terceirização e flexibilização, para citar apenas alguns), os múltiplos desafios que a transformação digital coloca também reacenderam disputas acaloradas sobre questões cruciais como (i) a adequação dos métodos tradicionais para definir o status

jurídico dos trabalhadores; (ii) o escopo supostamente estreito da aplicação das normas trabalhistas; e (iii) se os paradigmas trabalhistas e previdenciários existentes podem se adaptar às mudanças no mercado de trabalho. (Tradução livre das autoras) Aloisi, 2020.

As análises sobre as consequências econômicas, jurídicas, políticas e sociais relacionadas a forma de exploração neoliberal, que procura individualizar as novas formas de produção e controle da vida, da produção e do mercado, apontam desde décadas atrás disputas relativas ao entendimento do papel da seguridade social e dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras.

4. Considerações Finais

Entendemos que, academicamente, a palavra “uberização” se aplica a entender alguns usos e sentidos que a noção de informalidade já teve, como foi apontado por Machado da Silva (2002). Como observado, o contexto em que motoboys, mototaxistas e entregadores de aplicativos vivem em Niterói possui aproximações com a realidade de outros trabalhadores dessa categoria no Brasil, que obteve maior destaque, com as pautas e protestos organizados pelos entregadores de plataforma. Essa realidade não é única e exclusivamente por conta da pandemia de COVID-19. Em nossas percepções, as semelhanças quanto às limitações em relação ao uso do espaço público e a dificuldade ao acesso a direitos está relacionada com as definições e reflexões que Pires (2017) vem realizando quanto a noção de precariedade. Em seus estudos, observando a ocupação de ambulantes e camelôs, a dimensão de precário criticada pelo autor trata de percepções que relacionam precariedade a modalidades de predestinação com limitações permanentes, econômicas e de direitos e de quando essa precariedade está associada aos valores materiais e simbólicos representados por meio das desigualdades jurídicas as quais eles são expostos em sua existência cotidiana (Pires, 2019).

A retomada de uma reflexão mais crítica sobre a noção de informalidade (Machado da Silva, 2002), principalmente, em face à hegemonia dos modelos neoliberal de economia, política e pensamento social em suas consequências para a realidade brasileira revigorou o interesse de estudos

e pesquisas empíricas sobre a conjugação de formas anteriores e recentes de superexploração do trabalho e de resistência e mobilização de trabalhadores e trabalhadoras. Entendemos, pois, que as questões levantadas no protesto em Niterói e nas reportagens que destacamos sobre outras localidades do Brasil enfatizam não somente as péssimas condições de trabalho, mas ressaltam o caráter das desigualdades de direitos e interesses que marca a sociedade brasileira. Mais uma vez, a precariedade vivida pelos trabalhadores brasileiros está claramente pautada pela sensibilidade jurídica de nossa sociedade, cujas regras são aplicadas particularizadamente a diferentes sujeitos por distintas autoridades. De tal forma que os agentes do Estado responsáveis pelo controle do espaço urbano não necessariamente enxergam os entregadores, motoboys e mototaxistas como indivíduos que possuem direitos (Kant de Lima, 2019). Superar o desafio de se construir um espaço público produzido e negociado por todos faz parte da luta desses trabalhadores e da sociedade na construção de políticas públicas de trabalho e inclusão, ou o que isso signifique nos dias de hoje no Brasil.

Procuramos, por meio da narrativa desses eventos, trazer a luz as (não) soluções de política, agendas, e projetos urbanos relativos à questão da regulação e organização do trabalho de entregadores e motoristas de aplicativos em Niterói-RJ no contexto pandêmico. Ao sensibilizarmos por estudos como esse e pelas narrativas com repertórios de projetos (nacionais e internacionais) buscamos perceber mudanças significativas que identificam novas propostas de resistência a um cotidiano comum de conflitos, demandas e dificuldades. Nas intenções de construção participativa de interação entre os grupos e a sociedade, as *novas* categorias de trabalhadores precários estão apontando que a busca pelos caminhos da visibilidade, promovem reflexão e discussão sobre formas de pertencimento e compartilhamento do espaço público, não só no mundo do trabalho e direitos do trabalho, na convivialidade e direitos fundamentais.

A informalidade e suas representações como condições estruturantes da organização da sociedade e do mercado de trabalho no Brasil após as consecutivas vitórias das reformas ultraliberais sociais e trabalhistas, frente ao agigantamento da economia das plataformas em nosso país, reitem práticas e estratégias de uma nova precarização do trabalho.

As novas propostas de cooperativas têm uma importância ressignificada quando sugerem ondas de resistências de diferentes categorias de

trabalhadores e trabalhadoras cujas vidas tornaram-se quase impossíveis a partir da conjuntura pandêmica. As condições de trabalho e reprodução da vida dos entregadores de apps em motocicletas, carros ou bicicletas mostram movimentos iniciados por experiências coletivas, e nesse sentido, muitos foram acompanhados em suas discussões pelo governo municipal; havendo inclusive proposta do governo como ofertador da plataforma de compartilhamento de serviços.

O caráter mutante da precarização do trabalho ao longo dos últimos anos nos países do hemisfério norte e sul, adensado durante a pandemia da SARS-CoV 19, mostrou que economia da plataformização, ou “uberização” conhecida às vezes como *gig economy*, não é a “viração” tal como tradicionalmente vivida no Brasil-precário, informalizado que manteve gerações na desigualdade, iniquidade, injustiça social e precariedade. A informalidade e suas representações como condições estruturantes da organização da sociedade e do mercado de trabalho no Brasil, após as consecutivas vitórias das reformas ultraliberais sociais e trabalhistas, frente ao agigantamento da economia das plataformas em nosso país, reiteram práticas e estratégias de uma nova modalidade de precarização e informalidade do trabalho. Para as pesquisadoras-autoras, as atuais mobilizações indicam uma transcendência da luta pela regulamentação das leis e proteção ao trabalho. As questões normativas e legislativas (levantamento de leis e portarias) estão ainda aquém em todos os sentidos da clareza que as novas categorias possuem sobre si mesmas, suas formas de organização de trabalho e sobre seu próprio ofício.

5. Referências

Abílio, L. C. (2020). Uberização: a era do trabalhador just-in-time? *Estudos avançados*, 34, 111-126.

Abílio, L. C., Almeida, P. F. de, Amorim, H., Cardoso, A. C. M., Fonseca, V. P. da, Kalil, R. B., & Machado, S. (2020). Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a COVID-19. *Revista Jurídica Trabalho E Desenvolvimento Humano* (3), 1-21.

Abílio, L. C., Amorim, H., & Grohmann, R. (2021). Uberização e plataformização do trabalho no Brasil: conceitos, processos e formas. *Sociologias*, 23, 26-56.

Abílio, L. C., de Almeida, P. F., Amorim, H., Cardoso, A. C. M., da Fonseca, V. P., Kalil, R. B., & Machado, S. (2020). Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a COVID-19. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, 3, 1-21.

Aloisi, A. (2020). A thematic working paper for the annual conference of the European centre of expertise (ECE) in the field of labour market policies: Exploring ways to improve working conditions of platform workers: the role of EU labour law. *ICF GU, Novembro*, 1-20.

Antunes, R. (org.). (2020). *Uberização, trabalho digital e indústria 4.0*. São Paulo: Boitempo.

Ghoshi, J. (2020, Maio). Nunca fomos tão desiguais. *Outras Palavras*. Recuperado de <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/599126-nunca-fomos-tao-desiguais>

Howson, K. Ustek-Spilda F, Grohmann, R., Salem, N., Carelli, R., Abs, D., Salvagni, J., Graham, M., Belen Balbornoz, M., Chavez, H., Arriagada, A., & Bonhomme, M. (2021). 'Just because you don't see your boss, doesn't mean you don't have a boss': Covid19 and Gig Worker Strikes across Latin America in Focus. *International Union Rights. Journal of the International Centre for Trade Union Rights*, 27 (3), 20-21. <https://ictur.org/pdf/IUR273.pdf>

Kant De Lima, R. (2019). *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Lumen Júris.

Krein, J. D., Abílio, L. C., Freitas, P., Borsari, P., & Cruz, R. (2018). Flexibilização das relações de trabalho: insegurança para os trabalhadores. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região* (52), 41-66.

Machado da Silva, L. A. (2002). Da informalidade à empregabilidade (reorganizando a dominação no mundo do trabalho). *Caderno CRH*, 15(37), 81-109. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v15i37.18603>

Morais, R. (2021, Março). Manifestação dos entregadores de delivery em Niterói. *A tribuna*. Recuperado de <https://www.tribunarij.com.br/manifestacao-dos-entregadores-de-delivery-em-niteroi/>

Oliveira, J. (2020, Junho). Galo lança a revolução dos entregadores de aplicativo. Essenciais na pandemia, invisíveis na vida real. *El País*. Recuperado de <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-06-28/galo-lanca-a-revolucao-dos-entregadores-de-aplicativo-essenciais-na-pandemia-invisiveis-na-vida-real.html>

Peres, E. H. (2021, Março). Após protesto, motoristas dizem que Uber reduziu valor da taxa mínima. *Correio Braziliense*. Recuperado de <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/03/4912721-apos-protesto-motoristas-dizem-que-uber-reduziu-valor-da-taxa-minima.html>

Pires, L. (2017). Precários e perigosos: possíveis relações entre mercado e informalidade nos processos de administração de conflitos no Rio de Janeiro. In J. Gladhil, M. G. Hita & M. Perelman (Orgs.), *Disputa em torno dos espaço urbano: processos de produção/construção e apropriação das cidades* (pp. 337-354). Salvador: EdUFBA.

Pires, L. (2020). Mercados informais e a circulação da tolerância. Mercadorias políticas e relações entre sociedade e Estado. *Cuadernos de Antropologia Social*, 1, 135-152. Recuperado de <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/7673>

Santana, M., & Antunes, A. (2021, Abril). A pandemia da uberização e a revolta dos precários. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Recuperado de <https://diplomatique.org.br/a-pandemia-da-uberizacao-e-a-revolta-dos-precarios>

Slee, T. (2017). *Uberização: a nova onda do trabalho precarizado*. São Paulo: Editora Elefante.

Rocha, T. M. do A. (2020). “Niterói para pessoas”?: práticas e representações sobre mobilidade urbana entre mototaxistas (Tese de doutorado em Antropologia). Niterói: Programa de Pós-graduação em Antropologia, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense.

Trovão, C. J. B. M., & Araújo, J. B. de (2020). Reformas trabalhistas, flexibilização e novas formas de contratação: impactos sobre o mercado de trabalho no Brasil de 2012 a 2019. *RBEST Revista Brasileira De Economia Social E Do Trabalho*, 2(e020009), 1-38. doi.org/10.20396/rbest.v2i00.13304

Situación de los cuidados familiares en el contexto de la (post)pandemia COVID-19 en Chile

Nicole Elizondo
Alejandra Retamal

1. Introducción

La COVID-19 continúa generando dramáticas consecuencias a nivel mundial. Los contagios suman alrededor de 676 millones de personas, mientras que los decesos superan los 15 millones de personas (Johns Hopkins University, 2024; UN, 2023). Las sucesivas olas de la pandemia han dejado a su paso graves daños sociales, económicos y psicológicos importantes. La medida más eficaz para minimizar los efectos de la propagación de la coronavirus ha sido el distanciamiento social y confinamiento en el hogar, sin embargo, esto se ha vuelto particularmente problemático para quienes entregan y necesitan cuidados.

En este contexto, una primera aproximación indica que los cuidados a personas en situación de dependencia han impactado en el bienestar y salud mental de las mujeres en todo el mundo producto de las medidas restrictivas de confinamiento (OEA, 2020) que han derivado en la sobrecarga de trabajo de cuidado y atención que ejercen mayoritariamente las mujeres a los niños o niñas, adultos mayores o personas en situación de discapacidad y/o enfermas.

Previo a la llegada de la pandemia, las mujeres dedicaban en promedio tres veces más tiempo al cuidado sin remuneración que los hombres (CEPAL, 2019), labores que aumentaron durante la pandemia debido a las restricciones y limitaciones de actividades y desplazamientos. En la gran mayoría de los países, las mujeres que se encontraban a cargo del cuidado

se vieron sobrecargadas producto de las medidas restrictivas, lo que ha provocó una “crisis de emergencia global de los cuidados” (Lillo y Ramos, 2023: 8; Zúñiga-Olave, y Herrmann-Lunecke, 2022) producto de los retrocesos que hasta ahora se han alcanzado en la materia.

Ante la problemática, los diversos organismos internacionales se han posicionado y otorgado recomendaciones. A través de la resolución 1/2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó recomendaciones ante la escasa institucionalización y reconocimiento social y/o económico respecto a las tareas de cuidados realizadas fundamentalmente por mujeres y que se han vuelto relevantes durante la pandemia (OAS, 2020). En esa línea, la Comisión Interamericana de Mujeres agrega que las medidas de confinamiento han exacerbado la crisis de los cuidados (CIM, 2020).

Ante la escasa evidencia empírica en nuestro país sobre la percepción de los cuidadores, es que se elaboró el estudio de opinión: “Percepciones sobre los cuidados en la familia en Chile” (Centro UC de la Familia, 2023), en la cual se indagó sobre la percepción y valoración de los cuidados en el contexto de la pandemia del COVID-19. Esta fue aplicada a 4.033 personas entre 21 de septiembre al 21 de octubre de 2021. Por tanto, el presente artículo tiene como objetivo indagar los efectos de los cuidados sobre el bienestar y relaciones personales de los cuidadores en el contexto de la pandemia de COVID-19 en Chile.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en el primer apartado se presentan algunos datos que nos denotan el escenario en materia de cuidados antes de la pandemia, para luego describir el marco analítico en torno al cuidado. Luego, se describe la metodología utilizada para posteriormente presentar los hallazgos más relevantes del estudio de opinión. Finalmente, se realizan reflexiones en torno a los cuidados en el contexto de la (post) pandemia del COVID-19 en Chile a partir de los resultados del estudio.

2. Situación de los cuidados previa a la pandemia

Para comprender y analizar la situación de los cuidados familiares en el contexto de la pandemia, es necesario describir el escenario anterior a este tanto en Latinoamérica como en Chile.

Como se afirmó en un comienzo de este trabajo, en nuestro país –al año 2019– las mujeres dedicaban el triple de tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en comparación con el que dedican los hombres a las mismas tareas (CEPAL, 2019). Por otra parte, dentro de las cuidadoras existe una variación según el estrato socioeconómico de estas. Según informes de la CEPAL, las mujeres del primer quintil dedicaban alrededor de un 39% de horas semanales más al trabajo no remunerado que las del quinto quintil. Es decir, las mujeres con mejor situación económica dedicaban menos tiempo a este tipo de labor que aquellas con una situación económica más compleja. Sin perjuicio de lo anterior, las mujeres de este último quintil, tienen un piso mínimo de 20 horas semanales. Respecto a los cuidadores, no parecen ser significativas las diferencias en el tiempo asignado al trabajo no remunerado entre hogares de distintos quintiles de ingresos (CEPAL, 2019).

En Chile en el año 2019, el 14,2% de las personas mayores –que presentaban dependencia funcional en cualquiera de sus grados– requería de cuidados (de los cuales el 3,6% no contaba con un cuidador, el 46,4% recibía apoyo en las actividades de la vida diaria por parte de algún familiar que le proveía cuidados, el 14,5% recibía apoyo externo en sus cuidados y el 23,6% contaba con ambos tipos de apoyo, presentándose diferencias significativas entre el V quintil respecto a los otros (Servicio Nacional del Adulto Mayor, 2020).

Durante el 2019, en materia de niñez, existían más de dos millones de niños y niñas matriculados en instituciones de la educación primaria (es decir, menores de 13 años) y casi setecientas mil matrículas en instituciones de educación parvularia o inicial (Subsecretaría de la Niñez, 2020), cuyos establecimientos cerraron durante el periodo de pandemia. En general –antes de la emergencia sanitaria– existían más de un millón de hogares con niños y niñas menores de 5 años (y más de dos millones con menores de 13 años) (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, 2019). Según el Estudio Cuidar (Universidad Alberto Hurtado, Universidad Andrés Bello y Pontificia Universidad Católica de Chile), los estudios educacionales jugaban un rol clave antes de la Pandemia en materia de cuidado de menores de 12 años (66%) durante las mañanas. En su análisis, en el transcurso de las tardes eran las madres quienes asumían los cuidados en forma mayoritaria (49%), seguidas por el servicio doméstico (22%).

Por último, en el ámbito del cuidado de personas con discapacidad, el 41,2% de la población en esa situación cuenta con asistencia personal o cuidador(a), es decir declara que, debido a su estado salud, cuenta con alguna persona que le ayuda en la realización de actividades de la vida diaria (al menos en una actividad consultada). En lo referente a las características de las personas que son identificadas como el principal prestador de apoyo (cuidador(a) principal), el 73,9% de la población en situación de discapacidad que cuenta con asistencia personal recibe ayuda de cuidadoras mujeres. La edad promedio del cuidador(a) se concentra entre los 45 a 59 años (38,6% de los casos) y los 60 años o más (30,2%); siendo principalmente hijos(as) (38,1% de los casos) y cónyuges o parejas (29,9%) del sujeto de cuidado (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

3. Reconocimiento del deber de cuidado familiar en la legislación chilena

En nuestro país no existe una norma que regule los cuidados familiares como tal, pero si se establecen deberes generales de cuidado a ciertas personas y algunos beneficios a quienes realizan este tipo de labores, siempre y cuando sean “trabajadores formales”.

En primer lugar, el artículo 223 del Código Civil, nos establece que el deber general de los hijos a cuidar de sus padres en la ancianidad, si se encuentra en estado de demencia o en otras circunstancias de la vida en que necesitaren sus auxilios, extendiendo este deber respecto de los demás ascendientes de la familia. Según la interpretación de la norma, hay dos cuestiones importantes: La regulación no establece temporalidad en el deber general de cuidado; y, no se establece algún tipo de gravedad para entregar cuidados, por lo que se traduce en que estos pueden ser desde simples asistencias domésticas a un cuidado asistencial permanente.

Por contrapartida, cuando estos hijos o hijas no estén emancipados, el deber de cuidado de estos últimos corresponderá a los padres. Así lo establece y desarrolla nuestro código civil, en forma más prolífica que el anterior deber analizado. La norma general está dispuesta en el inciso primero del artículo 224 “Toca de consuno a los padres, o al padre o madre sobreviviente, el cuidado personal de sus hijos. Éste se basará en el principio

de corresponsabilidad, en virtud del cual ambos padres, vivan juntos o separados, participarán en forma activa, equitativa y permanente en la crianza y educación de sus hijos”.

En palabras simples, la actual legislación distingue –en primer lugar– si los padres viven juntos o separados. Si viven juntos, el cuidado personal y los deberes que nacen de su ejercicio les corresponde a ambos. Si viven separado el artículo 225 establece “Si los padres viven separados podrán determinar de común acuerdo que el cuidado personal de los hijos corresponda al padre, a la madre o a ambos en forma compartida”.

El cuidado de los niños en Chile se ha desarrollado legislativamente desde el punto de vista de la adjudicación o pérdida del ejercicio del derecho, de la determinación del contenido y de cómo se interrelaciona con otros derechos que los padres tienen en relación a sus hijos, pero no hay un reconocimiento a la labor de cuidado de los niños o niñas propiamente tal.

En el ámbito del Derecho Laboral, es preciso establecer que los derechos establecidos en materia laboral tienen como principal objetivo proteger la infancia y la maternidad (Superintendencia de Seguridad Social, 2016). Se protege la maternidad, en cuanto se otorga un descanso previo al parto con el fin de evitar que los factores de riesgos de la salud de esta –y su calidad de vida–, puedan afectar tanto su desarrollo laboral, su propia salud y la de su hijo o hija (Rodríguez Et Al, 2017). Con el nacimiento, nacen derechos que van dirigidos a la protección tanto a los niños y niñas, y que además hacen un reconocimiento a los deberes de cuidado que emanan de la maternidad y –en menor medida– a la paternidad⁷⁵. Dentro de estos -en nuestro país- es posible constatar:

- Aquellos que nacen con el fin de que la madre asista a los recién nacidos: Después del parto las madres gozan de un permiso de

⁷⁵ En el año 2014 se publica la Ley 20.764, fundamentado principalmente por “El Título II del Libro II del Código del Trabajo ha sido objeto en los últimos años de una serie de modificaciones, que han determinado que sus disposiciones no sólo regulen la “protección a la maternidad”, sino que también consideren la protección de la paternidad y de la vida familiar. Es posible constatar que este proceso de transformación de las normas es consistente con el desarrollo descrito por el Derecho del Trabajo y se puede sostener fundadamente que existen altas probabilidades de que dicha trayectoria se proyecte a los próximos tiempos” (BCN, 2014). Para ello, incorporó en nuestra legislación –además de la protección a la maternidad– la protección a la paternidad y la vida familiar.

maternidad de doce semanas (postnatal), periodo en el cual goza de fuero, hasta 1 año después de terminado éste. Al padre por el nacimiento de su hijo o hija, se le otorgan cinco días de permiso, pero dicho beneficio no se puede relacionar con el reconocimiento a la labor de entregar cuidados a un recién nacido⁷⁶, por lo que en esta primera etapa se hace un exclusivo reconocimiento a la labor materna.

- Aquellos que nacen con el fin de que la madre y el padre asista a los niños y niñas mayores de 12 semanas (posnatal parental): El artículo 197 bis del Código del Trabajo, establece que las trabajadoras gozarán de un permiso de doce semanas después de terminado el postnatal si se reincorpora bajo su jornada habitual, o de 18 semanas si lo hace bajo mitad de jornada. Pero además, en su inciso 8° establece que si ambos padres son trabajadores, cualquiera de ellos, a elección de la madre, podrá gozar del permiso postnatal parental, a partir de la séptima semana del mismo, por el número de semanas que ésta indique⁷⁷.

- Permiso para asistir a un hijo o hija enfermo/a (menor de 1 año): Según el artículo 199, cuando la salud de un niño menor de un año requiera de atención en el hogar con motivo de enfermedad grave, la madre trabajadora tendrá derecho al permiso y subsidio que establece el artículo anterior por el período que el respectivo servicio determine. En el caso que ambos padres sean trabajadores, cualquiera de ellos y a elección de la madre, podrá gozar del permiso y subsidio referidos.

- Permiso para asistir a un hijo o hija enfermo/a (mayor de 1 año y menos de 18 años). Cuando la salud de un niño o niña mayor de un año y menor de dieciocho años de edad requiera el cuidado personal de su padre o madre con motivo de un accidente grave o de una enfermedad grave, aguda y con riesgo de muerte, tanto el padre como la madre trabajadores tendrán derecho a un permiso para

⁷⁶ Estos derechos están reconocidos en los artículos 195 (inciso 1° y 2°) y 201 del Código del Trabajo Chileno.

⁷⁷ A pesar de la existencia de esta normativa, las cifras de padres que solicitan este beneficio son bajo. El año 2012, fueron 292 los permisos; el año 2014, 218; el año 2016, 190; y el año 2020, 197 permisos. SUCESO (2021) "Estadísticas de la Seguridad Social 2020", disponible en: <https://www.suseso.cl/608/w3-article-639379.html>

ausentarse de su trabajo por el número de horas equivalentes a diez jornadas ordinarias de trabajo al año (artículo 199 bis). A diferencia del beneficio anterior, las jornadas no trabajadas deben restituirse o se le descontará de su remuneración.

- Permiso para asistir a un hijo o hija con discapacidad. El mismo beneficio anteriormente descrito, lo tendrán aquellos padres que tengan bajo su cuidado a un hijo con discapacidad, según cumplan con los requisitos que señala la norma⁷⁸.

- Derecho de alimentación (menor de dos años). Según el artículo 206: las trabajadoras tendrán derecho a disponer, a lo menos, de una hora al día, para dar alimento a sus hijos menores de dos años. Esta norma contempla –además– en caso de que la madre no pueda hacer uso u ejercicio de este derecho, que el permiso pueda ser ejercido por el padre: Con todo, el padre trabajador ejercerá el referido derecho cuando tuviere la tuición del menor por sentencia judicial ejecutoriada, cuando la madre hubiere fallecido o estuviere imposibilitada de hacer uso de él.

Por último, se ha implementado el registro de personas cuidadoras, el cual permite identificarlas y otorgar ciertos beneficios, tales como el otorgamiento de estipendios como el acceso preferente a ciertos servicios (oficinas registro civil, centros de salud, sistema bancario, etc.). Este registro busca visibilizar estas tareas, las cuales son realizadas mayoritariamente por mujeres.

4. Los cuidados familiares en pandemia

Durante el 2020, diversos estudios dan cuenta que los cuidadores –mayoritariamente mujeres– han aumentado la carga de trabajo y han

⁷⁸ Inciso 8 y 9 del artículo 199 bis: Iguales derechos y mecanismos de restitución serán aplicables a los padres, a la persona que tenga su cuidado personal o sea cuidador en los términos establecidos en la letra d) del artículo 6° de la ley N° 20.422, de un menor con discapacidad, debidamente inscrito en el Registro Nacional de la Discapacidad, o siendo menor de seis años, con la determinación diagnóstica del médico tratante.

Lo dispuesto en el inciso precedente se aplicará, en iguales términos, tratándose de personas mayores de dieciocho años con discapacidad mental, por causa psíquica o intelectual, multidéficit, o bien, presenten dependencia severa.

experimentado frecuentemente cansancio físico o mental, falta de reconocimiento y/o aislamiento social tras la llegada de la pandemia de COVID-19 (Ammar et al., 2020; Bergmann & Wagner, 2021; Tull et al., 2020; Schorren, 2020).

Estos efectos negativos en la salud física y mental de las personas cuidadoras, así como los familiares; se acrecentaron producto de la aplicación de restricciones como el distanciamiento físico y medidas de control y de desplazamientos que buscaron contener epidemiológicamente la expansión del virus.

A nivel global, la encuesta internacional “Carer Well-being Index” realizada por Embracing Cares (2020) a 9.000 cuidadores de 12 países en estudio (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, España, Australia, Brasil, Taiwán, India y China) da cuenta que en un 81% los cuidadores han tenido que sacrificar su vida personal por las personas que cuidan. Ello, ha derivado en malestares psicológicos como estrés, ansiedad y fatiga mental principalmente.

Sin embargo, los conocimientos y datos sobre los efectos negativos de la pandemia aún son limitados. En particular, sobre el impacto y los requerimientos a las necesidades de atención y cuidados, así como la disponibilidad de oferta programática implementados desde el inicio de la pandemia.

En particular, en Chile a partir de la promulgación del Estado de emergencia por la pandemia del coronavirus (Decreto N° 104, de 18 de marzo de 2020), el país estableció una serie de medidas a la restricción de movimiento y limitaciones a las actividades diarias de las personas. Por recomendación del Ministerio de Salud, el Gobierno implementó el “Plan de acción COVID-19” basado en cuarentenas o cordón sanitario en el territorio (Resolución N° 203, de 24 de marzo de 2020).

En lo relativo a los cuidados a la infancia, destaca la promulgación de la Ley N° 21.227 que permitió de manera extraordinaria el uso de fondos de cesantía y reducción o suspensión de jornada, Ley N° 21.391, la cual establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas o personas con discapacidad; o, el Subsidio Protege destinado a padres y madres a cargo del cuidado personal de un niño o niña menor de dos años.

Respecto a las personas mayores, al pertenecer a un grupo vulnerable al COVID-19, se implementaron medidas de prevención tales como,

Protocolo de medidas para la prevención y manejo del contagio por COVID-19 en ELEAM: ingresos y reingresos de personas mayores/visitas a residentes (Subsecretaría de Salud Pública) así como la elaboración del Manual para el cuidador de personas mayores en situación de dependencia “Yo me cuido y te cuido” (2020), Fono Mayor COVID-19, Guía práctica de Bienestar Emocional “Cuarentena en tiempos de COVID-19”; medidas implementadas desde el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).

Sin embargo, las sucesivas olas de la pandemia del COVID-19, continúan demandando más trabajo para los cuidadores familiares; de tal modo que pone en evidencia las necesidades en torno a los cuidados.

5. Estrategia metodológica

Se desarrolla una investigación de tipo cuantitativo. La técnica de recolección de datos se realiza por medio de la elaboración de un estudio de opinión denominado “Percepciones sobre los cuidados en la familia en Chile” cuyo objeto es indagar sobre las percepciones que posee la población mayor de 18 años respecto a los cuidados en la familia haciendo énfasis en los niños, niñas, personas adulto mayor y/o en situación de discapacidad. El cuestionario consta de un total de 4 ejes de estudio, para efectos del análisis en capítulo se focaliza en relativo a los cuidados en el contexto de pandemia del COVID-19.

La participación del estudio de opinión se realiza bajo el resguardo de datos personales y de forma anónima, voluntaria y confidencial bajo la aceptación de un consentimiento informado aprobado por el Comité Ético Científico en Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

La encuesta fue autoadministrada en modalidad online y sincrónica entre el 21 de septiembre al 21 de octubre de 2021. La plataforma de soporte del cuestionario online se realizó con la plataforma *Google Forms* en formato de encuestas en línea auto administrada y destinada a la población mayor de 18 años de edad que habiten en Chile.

Tras la aplicación de la encuesta, la muestra fue de 4.033 personas de las cuales 4.045 respuestas fueron válidamente emitidas. Posteriormente, se realizó la codificación por medio del libro de códigos numéricos de los

cuestionarios para posteriormente realizar un análisis descriptivo de los temas más relevantes.

6. Análisis de datos

6.1 caracterización de los cuidados

Del total de la muestra válida (N=4.033), 1.029 personas realizan labores de cuidados no remunerados. Los cuidados mayoritariamente son realizados por mujeres (80,4%) en contraposición de los hombres (19,6%). De los cuidadores, predominan los grupos etarios “40 a 49 años” (31,2%), seguido por “30 a 39 años” (26,4%) y “50 a 59 años” (22,6%).

Respecto al grupo poblacional que tienen bajo a su cuidado, los cuidadores cuidan mayoritariamente a niños o niñas (58,7%), seguido por los cuidados hacia las personas mayores (29,0%) y a las personas con discapacidad (12,3%). De este grupo, las mujeres lideran los cuidados de niños o niñas (49,8%), personas mayores (21,8%) y personas con discapacidad (8,8%). En comparación a los hombres, quienes cuidan a niños o niñas (8,9%), personas mayores (7,2%) y personas con discapacidad (3,5%).

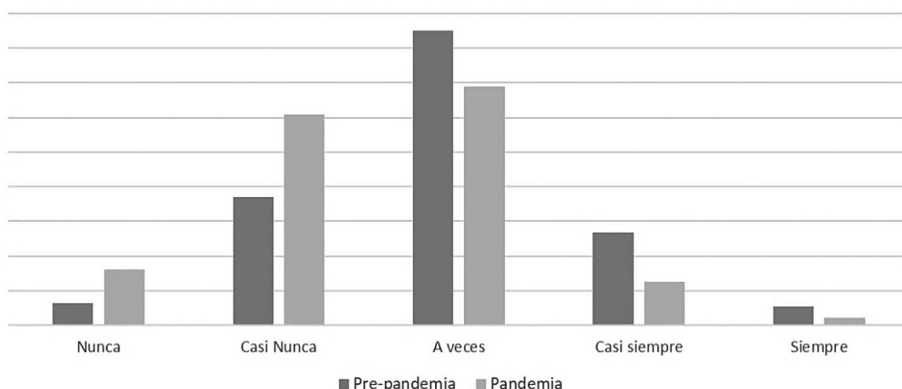
6.2 Comparativa sobre el bienestar de los cuidadores (pre)pandemia del COVID-19

En primer lugar, respecto a la pregunta “¿Con qué frecuencia tiene tiempo libre y/o de ocio?”, pre pandemia, se observa que en términos generales los cuidadores señalan mayoritariamente que cuentan “A veces” con tiempo en un 53,7%, seguido por “Casi nunca” (20,8%) y “Casi siempre” (18,3%). Mientras que, las categorías en los extremos “Nunca” y “Siempre” cifran con los menores porcentajes obtenidos con 3,2% y 4% respectivamente.

En tanto, durante la pandemia COVID-19 se observa que aumenta de manera importante la categoría “Casi nunca” de 20,8% a 34,2%, es decir, un aumento significativo de 13,4 puntos; en tanto quienes señalan que “nunca” cuentan con tiempo libre y/o ocio durante la pandemia también aumentan, pero en menor medida que la categoría anterior. Se observa un incremento de 3,2% a 8,6%, es decir, 5,4 puntos más.

En contra posición, las mujeres que previo a la pandemia COVID-19 contaban con tiempo “A veces”, “Casi siempre” y “siempre” disminuyeron a 44,9%, 10% y 2,2%.

Gráfico 1: Tiempo libre y/o de ocio de cuidadores (pre-pandemia y pandemia)

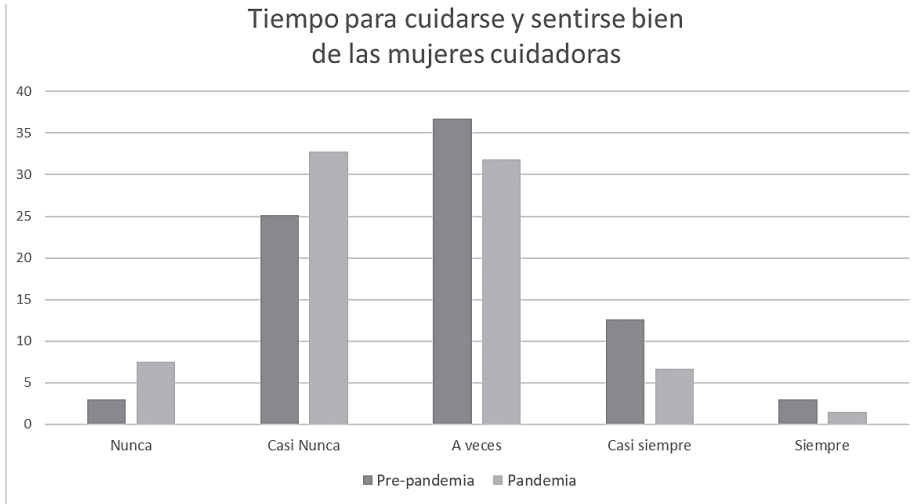


Fuente: elaboración propia

En segundo lugar, la pregunta relativa a “¿Con qué frecuencia dedica tiempo a cuidarse y sentirse bien?”, previo a la llegada de la pandemia COVID-19, las mujeres sostenían mayoritariamente que “a veces” (46,3%) contaban con tiempo propio, seguido por “casi nunca” (28,2%) y “casi siempre” (17,4%). En tanto, en menor medida le siguen “siempre” (4,9%) y “nunca” (3,3%).

Con la llegada de la pandemia, aumentaron las mujeres que indicaban que “nunca” y “casi nunca” contaban con tiempo para cuidarse y sentirse bien. En el primer caso, la categoría “nunca” aumenta de 3,3% a 8,1%; en tanto para “casi nunca” se observa un aumento de 28,2% a 37,4% respecto a previa llegada de la pandemia COVID-19. En contraposición, disminuyen las categorías “A veces” (41,7%), “Casi siempre” (10,1%) y “Siempre” (2,53%). La baja significativa se produce en la categoría “Casi siempre” disminuyendo de 17,4% a 10,1%, es decir, casi 6 puntos menos respecto a previo a la llegada.

Gráfico 2: Tiempo para cuidarse y sentirse bien de los cuidadores (pre-pandemia y pandemia)



Fuente: elaboración propia

6.3 Pandemia e impacto en rutinas de cuidado

Percepción relativa a las situaciones de restricción en pandemia.

Con el fin de conocer la percepción de las personas que realizaban tareas de cuidado, se plantearon a los encuestados diversas situaciones de restricción relacionadas con las principales medidas de contención para evitar el contagio del COVID-19. Estas medidas se relacionaron con el cierre de fronteras, compra de insumos, asistencia a los servicios de salud, traslados rutinarios, visita de familiares y amigos, restricciones para compras generales. De las anteriores alternativas, la relacionada con el cierre de fronteras fue la que menos afectó a las personas cuidadoras; mientras que aquella relacionada con la visita de familiares y amigos y la restricción por cuarentena, fueron las situaciones que más les afectó con un 54,4% y 38,1% respectivamente.

Percepción relativa a las relaciones personales durante la pandemia.

Luego de constatar la percepción de los cuidadores respecto a sus rutinas, se indagó sobre la percepción de cómo se afectaron en general las

relaciones con personas que habitualmente pertenecen a su círculo social. Las alternativas en este apartado fueron “Vecinos”, “Compañeros de trabajo”; “Amigos”; “Resto de los Familiares”; “Familiares directos”. En la percepción de las personas, la relación con los familiares directos e indirectos, así como vecinos y amigos, era mejor o igual que antes (50,1%, 60,3%, 45,5% y 45,8% respectivamente), mientras que las relaciones con los compañeros de trabajo tuvieron una percepción levemente menos auspiciosa (41,8%).

Estos datos se condicen con un estudio realizado por la Facultad de Psicología de la Universidad del Desarrollo (UDD, 2020), en el que se da cuenta que más del 60% de los encuestados respondió relacionarse mucho mejor con su familia, y un 48% –además– considera que el compartir con sus cercanos fue lo que más les ha ayudado a sobrellevar emocionalmente este período.

Percepción relativa a la búsqueda de ayuda respecto a la salud mental de las personas cuidadoras en pandemia.

Sin perjuicio de la constatación de que la mejora en las relaciones de amistad y de familia mejoraron durante la pandemia o se mantuvieron igual, la salud mental de las personas –en general– ha sufrido grandes deterioros, con resultados incluso en aumento en la violencia doméstica en el hogar (Flor et al., 2021). Por lo anterior, se quiso indagar sobre la afectación de la salud mental de los cuidadores.

Predomina quienes se han sentido angustiados, reprimidos, asustados frente a la incertidumbre (29,6%), quienes han realizado actividades con mayor sobrecarga durante la pandemia (25,9%) y quienes han priorizado el cuidado de seres queridos por sobre el bienestar propio (21,5%). Se ubican en las menores preferencias aquellos que señalan que no han sentido afectación a la salud mental (9,4%), quienes han tenido una experiencia positiva al respecto (7,8%) y aquellos que han sentido soledad y sin el apoyo de la familia (5,7%).

Respecto a la salud mental según sexo del cuidador, se observa que las mujeres señalan sentirse angustiadas, deprimidas y asustadas frente a la incertidumbre en un 24,4% –lideran bajo esta categoría– frente al 5,2% de los hombres.

Seguidamente, se encuentra quienes sienten mayor sobrecarga en las labores en un 21,6% mujeres y 4,4% hombres; y quienes señalan haber

priorizado el cuidado de sus seres queridos por sobre el propio en un 18,6% las mujeres y 2,9% los hombres cuidadores. Para el resto de las categorías se observa menor incidencia.

6. Discusión

Con la llegada de la pandemia del COVID-19, los cuidados informales no remunerados han acrecentado las tareas y responsabilidades que asumen –principalmente– las mujeres sobre la población en situación de dependencia.

Los datos expuestos del estudio de opinión denominado “Percepciones sobre los cuidados en la familia en Chile”, confirman que la pandemia del COVID-19 ha agravado las dificultades de los cuidadores al limitar su tiempo libre y su capacidad para cuidarse a sí mismos, especialmente entre las mujeres. Esta disminución en el autocuidado puede tener efectos adversos en la salud mental y el bienestar general de los cuidadores. Las restricciones impuestas durante la pandemia, como el distanciamiento social y las cuarentenas, han impactado significativamente la vida de los cuidadores, afectando especialmente sus interacciones con familiares y amigos.

A pesar de estos desafíos, las relaciones familiares han permanecido estables o incluso han mejorado, posiblemente debido a una mayor cohesión familiar en tiempos de crisis. Sin embargo, la percepción de un deterioro en la salud mental subraya la necesidad urgente de brindar apoyo y recursos adicionales para ayudar a los cuidadores a hacer frente a las tensiones emocionales y la sobrecarga asociada con sus responsabilidades de cuidado. En ese sentido, las políticas públicas, seguridad social y la legislación en la materia deben orientar sus esfuerzos a diseñar e implementar una oferta programática que tome en cuenta la unidad familiar más que a sujetos individuales de política. Reforzar y reconocer el rol de los cuidados en un paso importante para relevar las necesidades y falencias que enfrentan las cuidadoras de personas en situación de dependencia.

Dado la complejidad de los múltiples efectos post pandemia COVID-19, se requiere de modo urgente el fortalecimiento de los sistemas de cuidados de modo de ampliar la protección social a los cuidadores informales y

complementar apoyos dirigidos a la familia en las labores que se encuentren en situaciones exigentes y/o que afecten su calidad de vida.

En este sentido, tanto los cuidadores informales como las redes familiares deben ser apoyados y fortalecidos por medio de servicios y transferencias que permitan beneficiar a la familia y calidad de los cuidados. Destacan medidas implementadas a nivel global como subsidio de enfermería y/o materiales médicos, bonos de reconocimiento para cuidadores informales, apoyo profesional para la atención ambulatoria y licencia de cuidados informales, apoyo a la salud mental, entre otros.

Aumentar el apoyo a la familia y los servicios de cuidado hacia ella resultan fundamentales para fortalecer la oferta programática de los cuidados especialmente para apoyar a las familias más vulnerables quienes no cuentan con herramientas ni recursos para ejercer las labores de cuidado, a pesar de los esfuerzos ya desplegados en políticas públicas anteriores (las cuales han sido –lamentablemente– insuficientes). Pero, además, es de suma importancia apoyar a las familias como cuidadores principales quienes consideran que los cuidados que ellos entregan son de suma importancia para el sujeto quien los recibe, como medida complementaria a externalizarlos.

Así, la presentación de los resultados del estudio de opinión “Percepciones sobre los cuidados en la familia en Chile” ofrece una primera aproximación al estudio y alcance del impacto de la pandemia COVID-19 sobre el cuidado y cuidadores de la familia. Se destacan algunas de sus necesidades reales, dependiendo del tipo de cuidado que se ejecuta (ya sea que el sujeto de cuidados sean niños y niñas, personas mayores o personas con discapacidad). Sin duda, es un importante punto de partida para los gestores públicos y encargados de la formulación de políticas en la materia.

7. Referencias

Ammar, A., Brach M., Trabelsi K., Chtourou H., Boukhris, O., Masmoudi L., ... Hoekelmann A. (2020). Effects of COVID-19 Home Confinement on Eating Behaviour and Physical Activity: Results of the ECLB-COVID19 International Online Survey. *Nutrients*, 12(6), 1583. <https://doi.org/10.3390/nu12061583>

Bergmann, M., & Wagner, M. (2021). The Impact of COVID-19 on Informal Caregiving and Care Receiving Across Europe During the First Phase of the Pandemic. *Frontiers in Public Health*, 9, 673874. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.673874>

Centro UC de la Familia (2023). Estudio de opinión: Percepciones sobre los cuidados a la familia en Chile. Informe de resultados. Santiago: Centro UC de la Familia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. <https://conferenciamujer.cepal.org/14/es/documentos/la-autonomia-mujeres-es-cenarios-economicos-cambiantes>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *Cuidados y Mujeres en tiempos De COVID-19. La experiencia de Argentina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46453/S2000784_es.pdf

Comisión Interamericana de Mujeres (2020). COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados. <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>

CUIDAR (2020). Estudio sobre tiempos, formas y espacios de cuidado en casa durante la pandemia. Reporte1, junio. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado. <https://psicologia.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2020/07/PRESENTACION%CC%81N-ESTUDIO-CUIDAR-CON-LOGOS.pdf>

Decreto N° 104 (2020) Estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile. *Diario Oficial de la República de Chile*, 42.607-B, 18 de marzo.

Embracing Carers (2020). Carer well-being index. How has COVID-19 impacted unpaid carers around the world?. <https://www.embracingcarers.com/en/home.html>

Johns Hopkins University. (2024). Coronavirus Resource Center. COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE). <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

Flor, L. S., Friedman, J., Spencer, C. N., Cagney, J., Arrieta, A., Herbert, M. E., ... Gakidou, E., (2022). Quantifying the effects of the COVID-19 pandemic on gender equality on health, social, and economic indicators: A comprehensive review of data from March, 2020, to September, 2021. *The Lancet*, 398(10317), 1722-1736. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)00008-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)00008-3)

Lillo y Ramos. (2023). “Procesos de cuidado e impacto del COVID-19 en mujeres cuidadoras. Estudio de caso en la provincia de Alicante”, en *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, N° 12 (15-24). <https://revistas.um.es/azarbe/article/view/584791/351831>

Ministerio de Desarrollo Social (2016). Informe de Desarrollo Social 2016. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social. http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/upload/Informe_de_Desarrollo_Social_2016.pdf

Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2019). Informe Octubre 2020 “Reapertura Colegios y Empleo Femenino”. Santiago de Chile: Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. <https://minmujeryeg.gob.cl/wp-content/uploads/2020/10/Reapertura-Colegios-y-Participacio%CC%81n-laboral-femenina-October-2020.pdf>

Organización de los Estados Americanos (2020). Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, Resolución 1/2020. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

Organización de los Estados Americanos (2020). COVID-19 en la vida de las mujeres: Emergencia global de los cuidados. Washington DC: Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). <https://www.oas.org/es/cim/docs/CuidadosCOVID19-ES.pdf>

Resolución No 203 (2020). Disposición de medidas sanitarias que indica por brote de COVID-19. *Diario Oficial de la República de Chile*, 42.614, 24 de marzo.

Rodríguez, C., Cerda, E., Rodríguez, J., Díaz, C., Besoain, Á., Olivares, G., Pinto, R., Araos, L., & Arévalos, M. (2017). Estudio Piloto: Descripción de la Carga Global de Trabajo, el Factor Físico-Biomecánico y Percepción de Molestias Músculo-Esqueléticas en Trabajadoras Embarazadas. *Ciencia y Trabajo*, 19(58), 1-7. <https://doi.org/10.4067/S0718-24492017000100001>

Schorren, N. (2020). *The impact of COVID-19 on wellbeing, depression, and physical activity of informal caregivers and non-caregivers during isolation* (tesis de maestría). Enschede: Behavioural, Management and Social Sciences/ University of Twente. <http://essay.utwente.nl/82470/>

Servicio Nacional del Adulto Mayor. (2020). *Estrategia de Salud Mental para Personas Mayores*. Santiago de Chile: Mesa Técnica de Salud Mental de Personas Mayores. http://www.senama.gob.cl/storage/docs/ESTRATEGIAS_SALUD_MENTAL.pdf

Subsecretaría de la Niñez (2020). Informe de Niñez y Adolescencia 2019. Santiago de Chile: Subsecretaría de la Niñez. http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Ninez_2019_Web.pdf

Superintendencia de Seguridad Social. (2016). *Protección a la maternidad en Chile: Evolución del Permiso Postnatal Parental a cinco años de su implementación*. Santiago de Chile: Superintendencia de Seguridad Social. https://www.suseso.cl/607/articulos-19844_archivo_01.pdf

Naciones Unidas. (2023). *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*. <https://www.un.org/es/desa/las-muertes-por-COVID-19-sumar%C3%ADan-15-millones-entre-2020-y-2021>

Tull, M. T., Edmonds, K. A., Scamaldo, K. M., Richmond, J. R., Rose, J. P., & Gratz, K. L. (2020). Psychological outcomes associated with stay-at-home orders and the perceived impact of COVID-19 on daily life. *Psychiatry Research*, 289, 113098. <https://doi.org/10.1016/j.psychres.2020.113098>

Zúñiga-Olave, C. P., & Herrmann-Lunecke, M. G. (2022). Labores de cuidado y COVID-19: cambios en la movilidad cotidiana de mujeres en Santiago, Chile. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (73), 15–33. <https://doi.org/10.17141/iconos.73.2022.5183>

Centro de Apego y Regulación Emocional (2020). Psicología UDD presenta estudio sobre vínculos afectivos en pandemia: 68% ha fortalecido relaciones familiares (Nota de prensa, 11 agosto). <https://psicologia.udd.cl/care/noticias/2020/08/11/psicologia-udd-presenta-estudio-sobre-vinculos-afectivos-en-pandemia-68-ha-fortalecido-relaciones-familiares/>

**¿En Unión y Libertad?
Conflictos Nación-Provincia y
políticas públicas ante la pandemia:
los casos de Mendoza y Ciudad Autónoma
de Buenos Aires⁷⁹**

Lucio Marinsalda Pastor

1. Introducción

A lo largo de la pandemia por COVID-19 las relaciones entre Nación y las provincias fueron dinámicas y cambiantes. Mientras en marzo de 2020 la clase política parecía acordar en la necesidad de seguir los lineamientos establecidos por el gobierno de Alberto Fernández en lo referido a la administración de la pandemia, con el paso del tiempo y especialmente luego de una serie momentos controversiales, se comenzó a observar el retorno a la llamada grieta y con ello la alta polarización política en el país. Así, gobiernos subnacionales opositores comenzaron a mostrar sus discrepancias con las disposiciones administrativas adoptadas por el gobierno nacional, en algunos casos oponiéndose y en otros acatando las medidas de manera parcial, a partir de los vacíos y posibilidades de reinterpretación que surgían de los decretos presidenciales.

El presente trabajo constituye un primer esfuerzo exploratorio del comportamiento manifestado por jurisdicciones subnacionales durante el primer año de la emergencia sanitaria. El objetivo de esta aproximación es describir, desde la observación del conflicto político, la respuesta de los gobiernos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y de Mendoza. Ambos gobiernos eran conducidos por los socios más importantes de la coalición opositora a la gestión nacional (Propuesta Republicana y Unión

⁷⁹ Este trabajo se desprende de la ponencia presentada junto a Gabriela Lucía Marzonetto en las I Jornadas de Políticas Públicas Comparadas de América Latina. El autor agradece las valiosas observaciones, críticas y aportes de Gabriela Lucía Marzonetto y Julio Leonidas Aguirre.

Cívica Radical respectivamente) y apuntaron a constituir lo que se procuró señalar como formas alternativas de gestión de la emergencia. A su vez, se trata de provincias metropolitanas de importancia para esta coalición (Moscovich, 2016) que atravesaron conflictos redistributivos con el gobierno nacional⁸⁰.

Partiendo de la evidencia observada, el supuesto que guía nuestra investigación es que, ante eventos políticos específicos que generaban un incremento de la polarización política, los gobiernos subnacionales opositores a la administración nacional realizaban un acatamiento selectivo de las medidas dispuestas por este último. Específicamente, nos focalizamos en las respuestas a estas disposiciones en el contexto temporal inmediato de tres momentos, caracterizados por poseer una alta repercusión mediática y motivar un accionar vigoroso desde la clase política: la (no) expropiación de Vicentin, los conflictos en torno al Plan de Vacunación y la decisión de cierre de escuelas y retorno a la virtualidad a inicios del ciclo escolar 2021.

Se realizó un análisis documental de los boletines oficiales de los niveles gubernamentales observados en un periodo de quince días a partir de la fecha de ocurrencia de cada uno de los eventos mencionados, con el fin de detectar las posibles discrepancias que determinan el nivel de acatamiento de las medidas señaladas desde el nivel federal. Así, se analizó el nivel de acatamiento (total, parcial, nulo) de tres políticas: las medidas de libre circulación (incluyendo las medidas de aislamiento y distanciamiento social preventivo y obligatorio), la presencialidad escolar y las medidas asociadas a actividades deportivas, culturales y recreativas, en torno a eventos específicos. Para ello, se construyeron dos periodizaciones de tiempo simultáneas: la propia de la pandemia con sus medidas sanitarias y la correspondiente a la esfera de la política.

El trabajo está estructurado en cuatro secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección se presenta el marco analítico y la estrategia metodológica adoptada. En la tercera sección se presenta el análisis y discusión a partir de la evidencia. Esta sección está estructurada en dos partes: (i) breve desarrollo del escenario nacional en el período abarcado,

⁸⁰ Los conflictos redistributivos con el Gobierno Nacional durante el año 2020 refirieron principalmente a transferencias de coparticipación en CABA y el envío de fondos para el proyecto Portezuelo del Viento en Mendoza.

con las dos periodizaciones de tiempo ya adelantadas; (ii) presentación de las instancias de conflicto seleccionadas. Se centra las observaciones en los eventos y a partir de allí en las respuestas subnacionales, con el fin de identificar las formas y el grado de “resistencia” manifestados por sus poderes ejecutivos. Finalmente, en la cuarta sección se sintetizan los resultados de la indagación y se presentan hipótesis tentativas para el entendimiento de los efectos de las disputas político partidarias en la implementación de políticas públicas nacionales en el ámbito subnacional.

2. Marco analítico y estrategia metodológica

Apoyándonos en las observaciones de Cao (2011) sobre la autonomía relativa asociada a la provincialización de la política, consideramos que las estrategias de posicionamiento político de los gobiernos subnacionales pueden reflejar a la vez formas de legitimación interna y un esfuerzo por proyectar una imagen nacional (Rubins & Cao, 1993). Así, el seguimiento de su comportamiento a lo largo del período seleccionado contribuye a reflexiones sobre el federalismo argentino y las estrategias para la administración del conflicto político provincia/nación. Nos centraremos en tres aspectos analíticos relevantes para el trabajo. En primer lugar, la cuestión federal como marco del accionar provincial. A continuación, en la dimensión de las relaciones intergubernamentales a diferentes niveles que se desprenden de esta distribución territorial del poder, fundamental para la ejecución de una política sanitaria a escala nacional. Finalmente, observaremos características relevantes de los casos y su abordaje teórico.

Veamos, entonces, el aspecto federal: el federalismo, según Elazar, “refleja una política compuesta por diferentes arenas dentro de una arena en común, demarcada por instituciones comunes y redes de comunicación compartidas” (1997, p. 239). Esta forma de gobierno refleja la distribución fundamental de poderes entre múltiples centros dentro de la matriz federal, donde cada parte del esquema representa un actor político independiente y una arena de acción política.

Cuando nos encontramos ante procesos de formulación e implementación de políticas públicas en países federales, en el ámbito de las decisiones políticas y técnicas, entran en juego numerosos puntos de veto

(Immergut, 2008) y actores que asumen el rol de jugadores con poder de veto o de iniciativa, y que a su vez buscan respaldar los intereses locales que ellos representan (Tsebelis, 2006, en Marzonetto, 2019).

Esto implica que las relaciones intergubernamentales (las llamadas RIG), demarcadas institucionalmente (i.e. límites funcionales de las jurisdicciones, procesos de descentralización/centralización), pero también influenciadas por mecanismos informales, son muy importantes para el éxito de las políticas sanitarias en torno a la pandemia, ya que presentan múltiples aristas, son de diseño e implementación compleja y requieren de la gestión intergubernamental (Agranoff, 1997; Campbell 2002). Debido a esto, y entendiendo que en la gestión de las RIG no sólo conllevan desafíos de coordinación y gestión, sino que en estas también se disputan intereses y conflictos políticos, para comprender el vínculo entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, adoptamos las modalidades propuestas por Cox y Morgenstern (2010) para caracterizar la actuación del Poder Legislativo en relación al Poder Ejecutivo, pero adaptándolas a la relación entre los ejecutivos subnacionales y el nacional. De las cuatro modalidades de actuación nos centraremos en las dos que hemos observado en el vínculo de las RIG⁸¹: recalcitrante (que rechaza todas las propuestas provenientes del PEN) y negociadora (que presenta su voz en todas las discusiones).

Siguiendo la noción de causas de efectos identificada por Mahoney y Goertz (2006) y por lo tanto guiando las observaciones a partir de la variable dependiente (*diferente acatamiento de las iniciativas nacionales*) se ha optado por tres posibles momentos en los cuales indagar la dinámica de los gobiernos subnacionales. Estos tres momentos serán tratados como eventos para el método secuencial, es decir, como ocurrencias con características pasibles de ser aplicables a varios casos (Falleti y Mahoney, 2016). Lo antedicho permitiría, a posterior, la realización de un análisis histórico comparado. Así, se buscará aproximarse a delimitar procesos desencadenados en las unidades de análisis.

Para la identificación del acatamiento de las unidades subnacionales se revisaron las decisiones contenidas en los boletines oficiales con el fin de

⁸¹ Las modalidades parroquial (que está dispuesta a hacer concesiones en materia de políticas públicas a cambio de otros beneficios) y subordinada (que acepta en esencia todas las propuestas del PE) no son observadas en los casos seleccionados.

identificar divergencias en la política sanitaria a partir del momento en el que se identifica el conflicto y hasta los quince días siguientes, también se utilizó como soporte para la construcción de los acontecimientos fuentes periodísticas. Estas serán sistematizadas en tres niveles: i) no acatamiento; ii) acatamiento total; y iii) acatamiento parcial. A este último nivel se lo define como desviaciones en la aplicación de la política sanitaria, pero sin que ello implique su total abandono (por ejemplo, el establecimiento de aforos distintos a los explicitados en los lineamientos nacionales).

Se presta especial atención, a su vez, a lo que podría considerarse como el *framing* o encuadre del acatamiento: esto es, la presentación discursiva del comportamiento por parte de los poderes ejecutivos subnacionales (por ejemplo, haciendo énfasis en las prerrogativas provinciales o en diferencias con la política nacional, más allá de su aplicación o no).

Como se adelantó, los tres conflictos son el relativo al anuncio de intervención a la firma Vicentin (8 de junio de 2020), la polémica por la campaña de vacunación que condujo a la renuncia del ministro de Salud (20 de febrero de 2021) y la disputa por el inicio de clases presenciales en 2021 (entre febrero y marzo de ese año). El centrarnos en estos eventos en particular fortalece dos recursos explicativos relacionados entre sí: en primer lugar, contribuye a identificar conjuntos crecientes de demandas que articularon mediáticamente y en sus consignas a protestas tanto relacionadas como no con la cuestión de la pandemia (Soto Pimentel, Gradin & Reiri, 2021). Y, en segundo lugar, supone quiebres de legitimidad (o instancias de incremento de polarización) simbólicamente relevantes para el objetivo de este trabajo como una primera aproximación a la cuestión. Consideramos que cada uno de estos eventos destacó dimensiones (o significantes) centrales para la coalición opositora. En el caso de Vicentin, ganó centralidad la cuestión de la propiedad privada y la intervención estatal con reminiscencias del “conflicto con el campo” del año 2008. En el caso de la crisis conducente a la renuncia del Ministro de Salud, fue privilegiada la cuestión de la corrupción en el gobierno nacional. Y en el conflicto por el inicio de clases de 2021, se sintetizó a la vez la crítica a las políticas de aislamiento y la autonomía de las unidades subnacionales. Volviendo al supuesto del presente trabajo, la potencia de estos momentos otorgaría la ventana de oportunidad y los incentivos para el acatamiento selectivo (estratégico) de las medidas sanitarias por parte de las unidades subnacionales.

3. Análisis

3.1 Escenario nacional

Como se advierte en la introducción, tanto la temática como la temporalidad abarcadas confluyen en dos periodizaciones simultáneas: la propia de la pandemia y la correspondiente a la esfera de la política. Ambas relacionadas entre sí. A la temporalidad de la pandemia, en el período de tiempo que estudiamos, es de utilidad separarla en cuatro fases definidas por las dos olas pandémicas y sus dos etapas previas. Las olas pandémicas son caracterizadas por significativos incrementos en los contagios, alcanzando un punto máximo y una posterior disminución (Wagner, 2020). En el caso argentino, se considera que la primera ola se desarrolló de forma más evidente entre agosto y noviembre de 2020, y la segunda entre marzo y julio de 2021 (Costa, 2022). A su vez, a la periodización política se la divide también en cuatro etapas, marcadas por diferentes hitos. Así, a las dos olas de la pandemia, en principio, les corresponderían cuatro momentos políticos:

(I) el de la declaración de emergencia temprana (marcado por la unidad política),

(II) el de los conflictos con la Ciudad de Buenos Aires y la oposición a partir del retiro de fondos de coparticipación (marcado por una creciente ruptura política),

(III) el del comienzo del plan de vacunación

(IV) el del verano de 2021 frente al inicio de clases (con una polarización creciente frente a un año electoral).

De estos cuatro momentos, solamente el IV se enmarcaría en el inicio de la segunda ola. Nos aproximaremos a los tres eventos centrales del trabajo de dos maneras: en primer lugar, a partir de la descripción del contexto político nacional ordenado en la periodización señalada, donde se hará mención de ellos para ubicarlos temporalmente. Luego, se los revisará con mayor profundidad explicitando las dinámicas subnacionales.

3.1.1 Emergencia temprana

El arribo de la pandemia en Argentina coincidió con los primeros meses de gestión de un gobierno recientemente electo, situación compartida por

casos como el estadounidense o posteriormente el uruguayo: el presidente Fernández ocupó su cargo en diciembre de 2019. El 13 de marzo de 2020 se anunció por cadena nacional un conjunto de medidas preventivas a partir de la clasificación de la OMS de la situación como pandémica. Y a partir del 19 de marzo de 2020, con los primeros casos de coronavirus reportados en el país (2 muertos y 97 contagiados), se estableció lo que sería denominado como Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO): con la expansión de la declaración de emergencia sanitaria que ampliaba las facultades del gobierno para la administración de la situación, se prohibió la circulación, se cerraron fronteras y se avanzó con la elaboración de protocolos para la interacción en espacios de reunión de personas. Esto fue acompañado por las medidas de apoyo para la población, fundamentalmente el subsidio Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para trabajadores de la economía informal y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) que implicaba el pago desde el Estado de parte del salario de los trabajadores registrados. Si bien la batería de medidas es bastante más significativa, es posible clasificarla en tres grandes áreas: las restricciones a la circulación, las políticas de apoyo económico y los refuerzos al sector sanitario (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, s.f.⁸² Argentina.gob.ar, s.f.⁸³). El alto acatamiento a las medidas y el pico de popularidad alcanzado por el gobierno nacional resultaron notables (Coscia, 2020). Por último, se destacó la aparición conjunta, para los anuncios importantes, del presidente con el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires (PBA) y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), distritos que concentran en su región metropolitana conjunta al 30% de la población del país (Vidal-Koppmann, 2021). El Jefe de Gobierno de CABA era, a su vez, una de las principales figuras de la oposición. Esta manifestación de unidad ante la emergencia, notable en un contexto de significativa polarización política, se iría resquebrajando hasta el inicio de la etapa II.

82 Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (s.f.) “Estas son todas las medidas que tomó el Gobierno Nacional por el Coronavirus”. Recuperado de <https://www.defensorba.org.ar/contenido/estas-son-todas-las-medidas-que-tomo-el-gobierno-nacional-por-el-coronavirus>

83 Argentina.gob.ar (s.f.). “¿Qué medidas está tomando el gobierno?”. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>

3.1.2 Conflictos

La caída de la actividad económica, a lo largo de 2020, fue del 9,89% del PBI (Banco Mundial⁸⁴). En este contexto de escasez creciente, las desavenencias políticas fueron recrudeciéndose junto al agotamiento de la población, cuestión que se reflejó en la caída en los índices de confianza en el gobierno⁸⁵. Esta notable erosión es también rescatada por Natalucci *et al.* (2020), quienes identifican, sólo entre el 16 de marzo y el 7 de junio, un promedio de 6,1 eventos de protesta diarios. En junio, una publicitada nacionalización de una gran empresa del sector agroexportador, Vicentin, finalmente no llevada a cabo, se trató de un hecho político significativo que marcó un hito en la erosión de la imagen del gobierno (Ámbito, 2020a).

En septiembre del mismo año, el Poder Ejecutivo Nacional estableció una reducción sustancial de los recursos que le eran transferidos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en virtud de las disposiciones relativas a la coparticipación federal de impuestos (Villafañe, 2020). Desde entonces, las relaciones entre el oficialismo y la oposición se vieron tensionadas, sumadas las críticas sobre la duración de las medidas de aislamiento y estas iniciativas políticas polémicas.

3.1.3 Plan Estratégico de Vacunación

Los acuerdos anunciados a lo largo del 2020 para la provisión de las vacunas en desarrollo, notablemente la potencial participación nacional en la fabricación de Covishield, perteneciente a AstraZeneca (Cosoy, 2020), así como la adquisición de la vacuna Sputnik V de Gamaleya y la provista por Sinopharm, llevaron al inicio del Plan Estratégico de Vacunación en diciembre de ese año con la llegada de las primeras dosis al país (Argentina.

⁸⁴ Banco Mundial. Crecimiento del PIB (% anual) - Argentina. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=AR&start=2019>

⁸⁵ El Índice de Confianza en el Gobierno, elaborado por la Universidad Torcuato Di Tella, tiene por objetivo expresar el grado de aceptación de la gestión gubernamental por parte de la opinión pública. Se expresa en una escala que va de un mínimo de 0 a un máximo de 5. Entre abril y diciembre de 2020, pasó de 3,29 (un 67% por encima del último mes del gobierno de Mauricio Macri, 1,97) a 1,85 (6% por debajo).

gob.ar, 24 de diciembre de 2020⁸⁶). Se trató de un proceso no exento de disputas políticas en función de los acuerdos que fueron alcanzados con laboratorios y con potencias extranjeras, como en los casos de las conversaciones con Rusia y la articulación con México para la adquisición y elaboración de vacunas (Malamud & Núñez, 2021). Las negociaciones con el gobierno ruso resultaron particularmente polémicas en virtud de la falta de estudios que avalasen a la vacuna Sputnik. Estas discusiones se extendieron, a su vez, por las relaciones entre empresarios y el gobierno (Galliano & Vanoli, 2020), en el marco de una inserción periférica o dependiente en el esquema de producción y distribución del antídoto a escala planetaria (Blinder, Zubeldía & Surtayeva, 2021). Finalmente, en medio de una polémica por la distribución de las vacunas a personas cuyo lugar prioritario en la espera era discutible, –y particularmente escandaloso en los casos de funcionarios públicos y personas allegadas al gobierno por fuera de las listas de prioridad previstas– el hasta entonces ministro de Salud Ginés González García presentó la renuncia el 20 de febrero de 2021 (Cosoy, 2021).

3.1.4 Profundización de conflictos

El 2021 fue el año de las elecciones legislativas nacionales, tomado por todos los actores políticos como momento de evaluación de la gestión de gobierno, por lo que se presenta como un momento de despliegue de estrategias políticas diversas sobre todo en las RIG, que dependiendo del nivel de aprobación ciudadana –y del grado de polarización política– discurrirán en relaciones recalcitrantes o negociadoras.

Para abril de 2021 los sondeos de opinión mostraban que la imagen positiva del presidente Fernández rondaba el 35%, menos de la mitad del pico cercano al 80% alcanzado a principios de la pandemia (Perfil, 2021). Esta debilidad de la imagen del presidente, presenta una oportunidad para que los gobiernos subnacionales de la oposición tomen una postura recalcitrante, cuestión que se observa en un evento particular: la vuelta a la presencialidad escolar.

⁸⁶ Argentina.gob.ar (2020). “Llegaron al país las primeras vacunas SPUTNIK V”. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/llegaron-al-pais-las-primeras-vacunas-sputnik-v>

Las discusiones por el retorno a la presencialidad en las escuelas iniciaron en noviembre de 2020, se profundizó hacia el verano de 2021 y se recrudeció en abril del mismo año. Con el paulatino avance del Plan de Vacunación, la polarización política se vio crecientemente alimentada por la polémica en torno al retorno a clases presenciales para el ciclo lectivo (Orfano, 2020). El discurso de la oposición y de los grupos de padres organizados era que la evidencia científica mostraba menor incidencia de la enfermedad por COVID-19 en niños pequeños, que los efectos de la suspensión de clases virtuales mostraba elevadas tasas de deserción escolar y que, con el plan de vacunación, no habría necesidad de mantener los esquemas de virtualidad educativa (Baratta, 2021).

Dicho conflicto se extendió y en el mes de abril se profundizó fundamentalmente entre el gobierno nacional y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de la decisión nacional, ante la inminente segunda ola pandémica, de establecer el dictado de clases no presenciales por dos semanas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Smink, 2021). El gobierno de CABA objetó esta decisión, que fue judicializada, aun cuando era la zona más afectada del país con más de 25.000 casos de coronavirus reportados diarios.

3.2 Tres momentos

A partir de la contextualización provista en el apartado anterior, es posible ahondar en los tres eventos en los que se centra el trabajo, así como rescatar aspectos relevantes de las problemáticas de las unidades subnacionales. Esto último, específicamente, manifestado como conflictos redistributivos con la Nación. En este apartado, explicitando en primer lugar la cuestión redistributiva, pasaremos a describir concretamente las respuestas subnacionales a los eventos para aproximarnos a la identificación del acatamiento estratégico que se pretende explorar.

Como se mencionó en el apartado anterior, la CABA sufrió a partir de septiembre de 2020 un retiro de fondos originados por la coparticipación federal impositiva, que fueron transferidos a la Provincia de Buenos Aires. Esta transferencia de recursos se desarrolló en el marco de un conflicto con las fuerzas policiales bonaerenses (Cosoy, 2020), cuyas demandas requerían un refuerzo presupuestario en virtud de mejores sueldos

y equipamiento y cuyas protestas terminaron situándose en torno a la Residencia Presidencial. El gobierno de la Provincia de Buenos Aires, parte de la coalición gobernante a nivel nacional, recibió esta ayuda, entonces, en desmedro de la coparticipación recibida por CABA. Como se señaló, el gobierno de CABA había sido un socio estratégico de la coalición gobernante durante el período 2015-2019: en 2016, el entonces presidente Mauricio Macri había incrementado los fondos que la Ciudad recibía de parte de Nación. Así, cuando en 2020 el gobierno nacional modificó esta distribución mediante la transferencia a la Provincia de Buenos Aires, justificó esta decisión señalando que los recursos que estaban siendo transferidos habían sido asignados por el gobierno anterior de manera arbitraria, privilegiando extraordinariamente a CABA. Si bien se desactivó la protesta policial, las relaciones con CABA y la coalición opositora en general se vieron afectadas, así como se activó consecuentemente una crítica contra lo que se consideraba una discriminación de parte del gobierno nacional. Es decir, se estimuló un conflicto redistributivo ligado a la coparticipación.

La existencia de un conflicto coparticipativo de importancia es un evento compartido con la Provincia de Mendoza, que durante el año enfrentó diferencias con provincias aguas abajo del río Colorado y con el gobierno nacional por el proyecto Portezuelo del Viento, corriendo un riesgo aparente la continuidad del envío de fondos por parte de la Nación para la ejecución de la obra (MDZ, 2020). Portezuelo del Viento se trata de una represa proyectada en el sur de la Provincia, financiada por los fondos garantizados a partir de un acuerdo extrajudicial alcanzado en el marco de la disputa legal sostenida con Nación en torno a los perjuicios sufridos por Mendoza por la promoción industrial. La suma acordada supera los 1000 millones de dólares. A pesar de que el envío de fondos con ese destino específico se trata de una obligación para el gobierno nacional, el presidente Fernández mostró reservas sobre la continuidad del proyecto en la medida en que persistieran las diferencias con las provincias del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO). Si bien los envíos no se detuvieron, sí se vio entorpecido el avance en la resolución de los conflictos en la cuenca hídrica: concretamente, el laudo presidencial requerido como árbitro en la problemática no fue emitido y el proyecto no pudo iniciar en 2021 ante la falta de garantías jurídicas. Las transmisiones de las conferencias de prensa del gobierno provincial pasaron a contar, en su inicio,

con un video institucional en defensa de Portezuelo del Viento⁸⁷, así como existió una recurrente alusión al proyecto por parte de funcionarios del gobierno. Se enfatizó, en el discurso político del gobierno provincial, la existencia de una discriminación contra la Provincia apoyada en la negación de fondos: se estimuló, aquí también, un conflicto redistributivo ligado al acceso de fondos distribuidos por Nación. De esta manera, en las manifestaciones llevadas a cabo en la Provincia contra las medidas nacionales estas demandas pasaron a ocupar un lugar también (Badaloni, 2020).

Esta problemática compartida constituyó un insumo para las corrientes de opinión autonomistas en ambas unidades subnacionales, que se vieron fortalecidas de manera particularmente evidente en Mendoza con el nombre de “*Mendoexit*”⁸⁸.

Observando este elemento en común, pasaremos a observar los tres eventos seleccionados con sus respuestas subnacionales.

3.2.1 *Exprópiese*

El conflicto de Vicentin engloba dos sucesos relevantes para el presente trabajo. Por un lado, la cuestión del grupo cerealero en sí, importante exportador y con un rol significativo en la cadena productiva. Por otro, el cambio de fase en la gestión de la emergencia sanitaria. El conflicto por la intervención de Vicentin se desató el 8 de junio de 2020, cuando el presidente Fernández anunció en una conferencia de prensa que se intervendría al grupo, que atravesaba una difícil situación financiera, así como se enviaría una ley al Congreso para tratar su expropiación (Télam, 2020). La empresa, uno de los más importantes exportadores de granos en manos de capitales nacionales (Longoni, 2020), había acumulado una deuda

⁸⁷ Véase <https://youtu.be/9-d-E0pEfWM?t=92>

⁸⁸ “*Mendoexit*”, como lo sugiere el nombre, se inspira en el “*Brexit*” para sugerir el abandono de una comunidad política mayor. En este caso, aplicado a la Provincia de Mendoza. Se trata del término (y posteriormente, la propuesta electoral) bajo el cual se aglutinó un conjunto de actores –notablemente libertarianos y conservadores– y demandas ligados a iniciativas que implican una mayor autonomía provincial, contemplando desde propuestas más o menos pragmáticas hasta el maximalismo de una “declaración de independencia”. El conflicto de Portezuelo resultó uno de sus catalizadores, aunque su existencia fuera previa.

cercana a los 1400 millones de dólares y se encontraba en un proceso de concurso de acreedores. Entre los motivos que justificaban la intervención y expropiación decidida por el presidente se encontraba la alusión a “soberanía alimentaria” y la protección del conjunto de productores que eran proveedores del grupo empresario y en quienes se concentraba parte de la deuda (Bertello, 2020). El mismo día del anuncio presidencial sobre Vicentin entró en vigencia el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) para gran parte del país (Decreto N° 520/2020), figura que reconocía en los gobiernos subnacionales una mayor amplitud en la toma de decisiones sobre medidas sanitarias, a partir de criterios mínimos establecidos por el gobierno nacional. El Área Metropolitana de Buenos Aires no fue sumada a esta nueva fase.

La respuesta de la oposición a la decisión del gobierno nacional sobre Vicentin fue contundente en los medios y se convocó manifestaciones nacionales en defensa de la propiedad privada (La Nación, 2020). En el nuevo contexto presentado por el DISPO, las posibilidades en términos de decisiones políticas se vieron acrecentadas para los gobiernos subnacionales. Así, los dos campos discursivos quedaron delimitados: por parte del gobierno nacional se enfatizó la necesidad del rescate a los pequeños proveedores, acreedores de la firma, la protección en general de la cadena productiva y el rol estratégico que adquiriría la firma en manos del Estado (la ya mencionada “soberanía alimentaria”). Por parte de la oposición, se articuló la denuncia a un avance contra la propiedad privada, reactivándose también memorias de lo que fue el conflicto de 2008 con el empresariado agro-ganadero durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, quien en 2020 ocupaba el cargo de vicepresidenta de la Nación.

En cuanto a la respuesta de las unidades subnacionales, de acuerdo con lo establecido por el gobierno nacional, la Provincia de Mendoza flexibilizó las restricciones locales (Prensa Gobierno de Mendoza, 2020a). Entre los diversos nuevos permisos, el día 12 de junio se acordó la habilitación de celebraciones religiosas con hasta 30 personas presentes (Prensa Gobierno de Mendoza, 2020b). El criterio establecido por Nación las limitaba a 10. Las salidas a la vía pública, reguladas por la terminación del DNI, fueron brevemente desreguladas y nuevamente controladas el 17 de junio (Decreto N°775/20), como producto de un brote relacionado con

fiestas clandestinas (Ámbito, 2020b). El 24 se estableció una penalización específica para estas fiestas (Prensa Gobierno de Mendoza, 2020c).

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, este cambio de fase vino acompañado de una decisión altamente mediatizada y signada por conflictividad con otras reparticiones de signo político opuesto: se autorizó, a pesar de la situación de ASPO, la realización de actividades físicas en la vía pública. Este suceso fue mayormente reconocido por la salida de *runners* en grandes cantidades y múltiples señalamientos de incumplimiento de protocolos de seguridad (Infobae, 2020).

3.2.2 “Vacunatorio VIP”: catalizador de una prefiguración

En febrero de 2021, alcanzó gran repercusión lo que desde el ámbito mediático sería conocido como “Vacunatorio VIP” a partir de una entrevista en la que un reconocido periodista declaró no estar siguiendo el orden determinado por el plan de vacunación nacional, con un lugar prioritario en la espera (BBC, 20 de febrero de 2021). La difusión de que, en un contexto de escasez de vacunas, las prioridades establecidas no estaban siendo respetadas por personas privilegiadas por parte de las autoridades fue un golpe a la legitimidad y un impulso para la polarización política. Ante esta situación, además, la cuestión del acatamiento (o no) que se propone observar presentaba costos distintos: el potencial accionar de las unidades subnacionales se había visto incrementado en virtud de las disposiciones emanadas desde Nación. Así, la modalidad de DISPO vigente desde finales de enero (Decreto N°67/2021) establecía que los criterios para uso del espacio público serían fijados por las unidades subnacionales, con algunos requisitos mínimos establecidos por Nación. Esta mayor libertad de acción implicaba que una respuesta no alineada debía alejarse más de las políticas llevadas a cabo hasta el momento o apoyarse más firmemente en el aspecto simbólico/discursivo para ser enmarcada como tal. Los acontecimientos en las unidades subnacionales fueron disímiles, con un acatamiento mayor por parte de CABA que por parte de Mendoza, pero en ambos casos anclados en aspectos simbólicos.

En el caso mendocino, a su vez, la respuesta prefiguró lo que este trabajo recoge como el siguiente evento conflictivo: el inicio de las clases

presenciales en las escuelas. Así, el martes 23 de febrero, apenas transcurrido el fin de semana luego de las declaraciones que activaron el escándalo (viernes 19) en Mendoza se anunció el retorno de clases plenamente presenciales a partir de marzo (Prensa Gobierno de Mendoza, 2021a), un tema aún en discusión a nivel nacional. A lo anterior se sumó, el 26 de febrero, la autorización para la realización de ceremonias religiosas en las escuelas públicas de la Provincia (Prensa Gobierno de Mendoza, 2021b), ampliando el uso de los colegios en el contexto de la discusión nacional que enfatizaba la importancia de reducir las actividades ante la perspectiva del nuevo brote (o segunda ola) pandémico. Si bien no se registra estrictamente un acatamiento disminuido, sí se observa el adelanto de la discusión sobre la cuestión escolar y se mantiene la diferenciación con Nación desde lo discursivo.

Por su parte, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se sumó a las medidas establecidas, extendiendo los horarios de locales que brindaban servicios nocturnos progresivamente hasta las tres de la mañana. Este evento se encuentra dentro del interregno entre las dos olas pandémicas y a su vez posee, en cierta medida, una naturaleza diferente.

Como se destacó más arriba, este momento contribuyó a articular una dimensión significativa para el discurso opositor: la corrupción en el gobierno. Y particularmente en la ejecución de una muy publicitada campaña de vacunación, central en la estrategia para lidiar con la emergencia sanitaria. Pero la brevedad de su desarrollo, la inmediata renuncia del ministro de salud, lo diferencian al tratarse por sí mismo de un escándalo en el gobierno y no de una avanzada de este sobre un tema, como sí lo fueron los otros dos eventos. Aun así, al prefigurar la siguiente instancia de polarización y mostrar una situación de “acatamiento” mediado por un discurso confrontativo, el evento permite explorar también las modalidades de conducta estratégica que se propone el trabajo.

3.2.3 Maleducados

El 14 de abril de 2021, ante el aumento de contagios y el desarrollo de la segunda ola, el gobierno nacional estableció el cese de clases presenciales en el AMBA a partir del 19, así como un conjunto de medidas restrictivas en el resto del país.

La Provincia de Mendoza mantuvo las clases presenciales sin modificaciones, sin embargo, ya había marcado distancia de las medidas nacionales al mantener desde el 9 de abril un horario de atención diferente para el sector gastronómico del señalado por las autoridades nacionales [cerrado entre las 00:30 y 05:30, frente a la indicación nacional de cierre entre las 23:00 y 06:00 (Prensa Gobierno de Mendoza, 2021c)]. Discursivamente, el Gobernador marcó sus diferencias con el gobierno nacional señalando el cumplimiento selectivo de las directivas nacionales al anunciar que “gran parte del DNU estará plenamente vigente” (Prensa Gobierno de Mendoza, 2021d). A pesar de la sugerencia del Ejecutivo nacional de que las demás provincias replicasen las medidas establecidas para el AMBA, Mendoza se constituyó como una de las que optaron por no hacerlo.

CABA, por su parte, cuestionó la medida nacional, que derivó en un proceso judicial y en el no acatamiento de la suspensión de clases. A pesar de la confusión en los establecimientos educativos, se procuró la continuidad de la presencialidad de la forma llevada a cabo hasta el momento (Centenera, 2021). Iniciando la segunda ola pandémica, esta situación contrastó significativamente con el consenso identificado en el período de alerta temprana: CABA optó abiertamente por no acatar una medida nacional y la polémica sugirió que, progresivamente, la política sanitaria era la continuación de “la grieta” por otros medios. Esto intensificó la apelación a la importancia de la presencialidad en las aulas, elemento central del discurso opositor y que el gobierno nacional también enfatizaba, aunque relativizándolo ante la urgencia sanitaria.

3.2.4 Addenda: la estrategia de “no acatar” acatando

El 11 de octubre de 2020, el decreto nacional 792/2020 estableció nuevas medidas de aislamiento para algunas zonas del país, entre las cuales se encontraba parte del área metropolitana de Mendoza. El Gobernador mendocino declaró, en la conferencia de prensa al respecto (antecedida por un video institucional en apoyo a la obra de Portezuelo del Viento), que la Provincia “no retornaría a fase 1” (Mendoza Gobierno, 2020), presentando la decisión del gobierno provincial como un no acatamiento del decreto (Infobae, 2020) y reiterando que se trataba de una “interpretación” de las

directivas nacionales. También señaló que se implementarían algunas medidas restrictivas del movimiento en la Provincia (establecidas en el decreto, que no mencionaba una Fase 1). A su vez, anunció que se dirigiría a proseguir las negociaciones a Buenos Aires, donde finalmente firmó un acuerdo por un crédito nacional de 3 000 millones de pesos y señaló que la Nación “no pretendía en ningún momento mandar a la provincia de Mendoza a fase 1” (Prensa Gobierno de Mendoza, 2020d).

3.3 En resumen

Se ha rescatado, a lo largo del desarrollo analítico, la cuestión de las narrativas en pugna en cada uno de los eventos rescatados. Resta, aun así, destacar lo que las articula entre sí: durante el período analizado existió un énfasis por parte de las unidades subnacionales en la presentación de un modo alternativo de gestión de la pandemia. Sus manifestaciones parciales a través de declaraciones y medidas puntuales de gobierno (en particular aquellas que se ha señalado en el presente trabajo como divergentes de la política nacional) permiten esbozar una visión general de esa modalidad alternativa. Se declaró consistente en un marco significativamente más laxo en términos de restricciones a la circulación, al tipo de actividades a habilitar y a la forma de “convivencia” con la pandemia. Este último elemento se encontraría ligado a la percepción de una inevitabilidad de los contagios que no ameritaba los costos de las medidas más radicales (y extendidas en el tiempo) encaradas por el Gobierno Nacional. La apelación a la idea de “libertad” como eje y la denuncia del “miedo” como forma de control a la cual los Poderes Ejecutivos subnacionales se manifestaban contrarios estuvieron presentes y ganaron consistencia durante los eventos recogidos, que supusieron, entonces, las oportunidades para manifestar aproximaciones a esta forma alternativa de gestión y un accionar estratégico como opositores. Sobre esto se volverá en las conclusiones del trabajo.

A modo de síntesis de lo expuesto, en la siguiente figura se ha procurado condensar la secuencia temporal abarcada por este escrito. Se contempla la temporalidad de la pandemia y de los períodos políticos desarrollados en los primeros apartados, con los eventos seleccionados en el centro y la

adición de los conflictos redistributivos. En rojo se destaca la respuesta subnacional de Mendoza y en naranja la de CABA ante los eventos. Se busca explicitar el orden de los sucesos con las periodizaciones en que se los enmarcó. La temporalidad pandémica atraviesa el gráfico con una línea de puntos para marcar sus diferentes etapas, mientras que la temporalidad de las etapas políticas marca se establece con líneas terminadas en flechas.

Figura 1: representación de la secuencia temporal

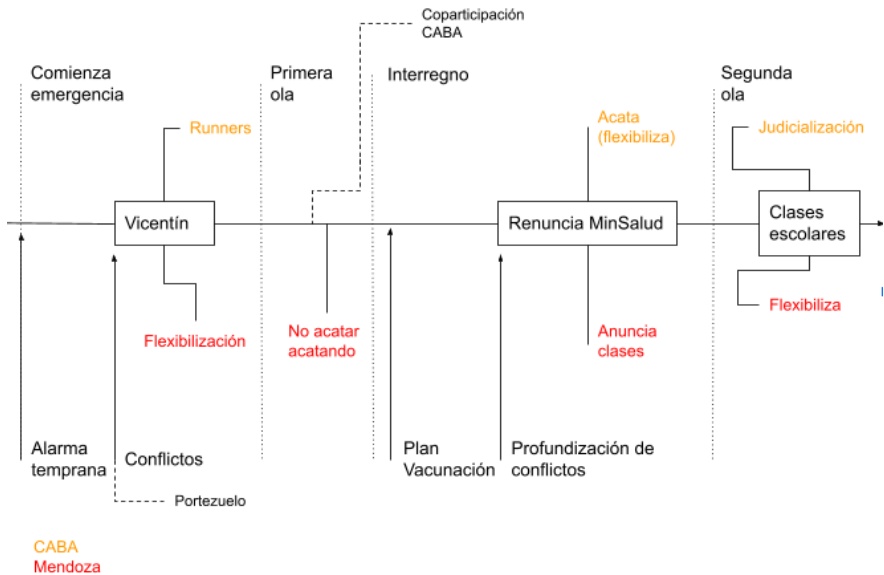


Figura 2: Esquema de selección de eventos y respuestas de las unidades subnacionales

Nivel Nacional		Eventos		
Unidad subnacional		8 de junio: Anuncio Vicentín	20 de febrero: renuncia Ministro de Salud	14 de abril: Pausa en clases presenciales
	Mendoza	12 de junio: flexibiliza salidas y actividades religiosas. Acatamiento parcial en circulación y cultura	23 de febrero: Anuncia inicio esperado de clases Acata-prefigura conflicto	8 de abril: Énfasis discursivo en diferencias. 9 de abril: Extiende horarios comerciales. Acatamiento parcial

CABA	8 de junio: Polémica por runners Acatamiento parcial en circulación	Acata. Flexibiliza paulatinamente horarios de cierres gastronómicos	17 de abril: Judicialización del proceso
------	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

4. Reflexiones preliminares

Lo descrito en el trabajo es una primera aproximación a procesos complejos cuyo análisis tiene posibilidades de profundización. Algunos hallazgos resultan de utilidad para la formulación de nuevas preguntas y potenciales hipótesis sobre lo sucedido en el período abarcado, observando el fortalecimiento de corrientes de opinión autonomistas ante un conflicto redistributivo y las formas de resistencia mediante el acatamiento selectivo de las medidas sanitarias. La articulación discursiva de los acontecimientos y demandas por parte de los dirigentes de las unidades subnacionales torna posible indagar el uso de nociones como “libertad” o la antinomia propuesta entre “salud y economía” como integradas en una narrativa en la que el grado y forma de acatamiento adquiere una naturaleza instrumental para la proyección local y nacional de fuerzas políticas. De esto último se desprenden fenómenos en los que se podrá profundizar en futuros trabajos:

(I) El fomento de la idea de un “Modelo Mendoza” en la gestión de la pandemia, recurrentemente comparado con las decisiones sanitarias de CABA con el cual se contrastaba para indicar un rumbo similar;

(II) El evento no recogido en el presente trabajo acaecido en mayo de 2021, cuando el gobierno nacional llamó a la suspensión de clases presenciales y diversas actividades por nueve días. Mendoza declaró su adhesión, pero adelantó que no acataría una prórroga que nunca sucedió. Es decir, acató la medida, pero aun así sostuvo un discurso contestatario (Badaloni, 2021).

(III) Potenciales procesos de capitalización política centrados en la retórica del Mendoexit en Mendoza y en las candidaturas “antisistema” en CABA constituyen problemas de investigación emergentes a partir de la línea propuesta por este trabajo. A la luz de los posteriores resultados de las elecciones generales de 2023 en ambos distritos (71,1% en Mendoza y

57,2% en CABA para Javier Milei en la segunda vuelta), esta capitalización política amerita una exploración más profunda.

Las diferencias en el acatamiento de las medidas sanitarias varían desde detalles hasta conflictos judiciales significativos, pero usualmente han sido magnificadas por las declaraciones de las autoridades involucradas para fortalecer una imagen política que se deseaba proyectar en cuanto a la autonomía provincial o las formas alternativas de administrar la emergencia. La dinámica diferenciada de ambas unidades subnacionales merece atención: los perfiles y el nivel de polarización fueron cambiando a tiempos diferentes en estas jurisdicciones. Mendoza fue más rápido a una posición recalcitrante, mientras que CABA -estimamos, por su condición de capital federal- adoptó posturas más negociadoras.

Por último, observamos que en el período correspondiente al conflicto desatado por el “Vacunatorio VIP”, el acatamiento parece ser mayor, aunque prefigure elementos del siguiente evento (se concentra la discusión sobre el retorno a la presencialidad educativa). Consideramos que, tal vez, esto se deba a que el evento seleccionado (renuncia del ministro) supone en sí una breve crisis y una victoria política de la oposición o, cuanto menos, un revés para el oficialismo. A su vez, el primer evento y el tercero constituyen “avanzadas” de algún tipo por parte del oficialismo: anunciar la intervención de una empresa y dictar la suspensión de clases, ante los cuales sí notamos variaciones más perceptibles de acatamiento. Consideramos que lo sucedido, pues, podría categorizarse como un “uso defensivo” del acatamiento en cuanto a políticas sanitarias y, en definitiva, una respuesta acorde al supuesto que guía a este escrito por parte de las unidades subnacionales.

5. Referencias bibliográficas

Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En R. Bañón & E. Carrillo (Eds.), *La nueva administración pública* (125-170). Madrid: Alianza Editorial.

Ámbito (2020a). “10 claves para entender el conflicto en Vicentín”. Recuperado de <https://www.ambito.com/politica/Vicentin/10-claves-entender-el-conflicto-n5109011>

Ámbito (2020b). “Paso atrás de Mendoza: vuelven salidas por DNI y fin de reuniones con amigos”. Recuperado de <https://www.ambito.com/nacional/mendoza/paso-atras-vuelven-salidas-dni-y-fin-reuniones-amigos-n5110659>

Badaloni, R. (2020). “En Mendoza, el banderazo contra el Gobierno sumó el reclamo por el reparto de fondos nacionales”. *Diario Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/mendoza-banderazo-gobierno-sumo-reclamo-reparto-fondos-nacionales_0_nu6pi7loS.html

Badaloni, R. (2020). Mendoza adhiere al confinamiento de 9 días pero deja el comercio de cercanía abierto. *Diario Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/mendoza-adhiere-confinamiento-9-dias-deja-comercio-cercania-abierto_0_CfGba6zR7.html

Baratta, M. V. (2021). *No esenciales: la infancia sacrificada*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

BBC (2021). “El escándalo de las vacunas en Argentina: el ministro de Salud dimite tras conocerse la vacunación irregular de funcionarios y otras personalidades”. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56134097>

Bertello, F. (2020). “Vicentin. Punto por punto, así es el proyecto de expropiación”. *Diario La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/Vicentin-punto-punto-asi-es-proyecto-expropiacion-nid2376336/>

Blinder, D., Zubeldía, & L., Surtayeva, S. (2021). Pandemia, negocios y geopolítica: producción de vacunas en Argentina. En Colombo, S. (Ed.) *Desarrollo y políticas de ciencia, tecnología e innovación en un mundo en transformación: Reflexiones sobre la Argentina contemporánea* (15-47). Tandil, Argentina: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/142010/CONICET_Digital_Nro.646ff308-880b-4d1a-bd86-f0c7249062ed_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza (2020). Decreto 775/20. Recuperado de https://boe.mendoza.gov.ar/publico/pdf_pedido/6b12f5462e9a44ed5456fcf239582a3fd9bd7c0b26

Boletín Oficial de la República Argentina (2020). Decreto 520/2020. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/230245/20200608>

Boletín Oficial de la República Argentina (2021). Decreto 67/2021. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/240233/20210130>

Campbell, J. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28, 21–38. Recuperado de <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>

Centenera, M. (2021). “La pelea política por la educación en Buenos Aires sume a las escuelas en la incertidumbre”. *Diario El País*. Recuperado de <https://elpais.com/sociedad/2021-04-19/la-pelea-politica-por-la-educacion-en-buenos-aires-sume-a-las-escuelas-en-la-incertidumbre.html>

Coscia, L. (2020). CORONAVIRUS: crece la imagen positiva de Alberto Fernández, Larreta y Kicillof. *iProfesional*. Recuperado de: <https://www.iprofesional.com/politica/312806-coronavirus-crece-la-imagen-positiva-de-alberto-fernandez-larreta-y-kicillof>

Cosoy, N (2021). “Argentina: renuncia el ministro de Salud, Ginés González, por el escándalo ‘vacunación VIP’”. *Diario France 24*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210219-argentina-alberto-fernandez-renuncia-ministro-salud-vacunacion-covid19>

Cosoy, N. (2020). “La planta argentina en la que se fabricará una de las vacunas contra el COVID-19 para América Latina”. *Diario France 24*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20200817-argentina-planta-fabricaci%C3%B3n-vacuna-covid19-universidad-de-oxford>

Costa, J. M. (2022). Las tres olas de coronavirus en la Argentina: diferencias en contagios, muertos y vacunados. *Diario La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/contagios-muertos-y-vacunados-comparativo-de-las-tres-olas-de-la-pandemia-en-la-argentina-nid25012022/>

Elazar, D. J. (1997). Contrasting Unitary and Federal Systems. *International Political Science Review*, 18(3), 237–251.

Falleti, T. & Mahoney, J. (2016) El método secuencial comparado. *Revista SAAP*, 10(2): 187-220.

Galliano, A. & Vanoli, H. (2020). El dueño de la vacuna. Hugo Sigman: de la izquierda a la farmacéutica. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/hugo-sigman/>

Immergut, E. M. (2008). Political Institutions. In S. Binder, R. A. . Rhodes, & A. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 227–240). Oxford University Press.

Índice de Confianza en el Gobierno. Universidad Torcuato Di Tella. Recuperado de en: https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=1439&id_item_menu=2964

Infobae (2020). “Mendoza se opone al decreto de Alberto Fernández y no acatará el regreso a Fase 1”. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2020/10/12/mendoza-se-opone-al-decreto-de-alberto-fernandez-y-no-acatara-el-regreso-a-fase-1/>

Infobae (2020). “Tras la segunda salida de los runners en CABA, qué opinan los infectólogos que asesoran al Presidente sobre el permiso”. Recuperado de <https://www.infobae.com/sociedad/2020/06/10/tras-la-segunda-salida-de-los-runners-en-caba-que-opinan-los-infectologos-que-asesoran-al-presidente-sobre-el-permiso/>

La Nación (2020). “Banderazo contra la expropiación de Vicentin: masivas protestas en todo el país”. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/banderazo-comienza-protesta-mas-80-ciudades-todo-nid2383112/>

Longoni, M. (2020). “Cinco preguntas claves para entender el conflicto en torno a Vicentin”. *Diario Chequeado*. Recuperado de <https://chequeado.com/el-explicador/cinco-preguntas-claves-para-entender-el-conflicto-en-torno-a-Vicentin/>

Mahoney, J. & Goertz, G. (2006). A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis* (14) 227-249.

Malamud, C. & Núñez, R. (2021). Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina. *Real Instituto elcano*. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/COVID-19-geopolitica-de-la-vacuna-un-arma-para-la-seguridad-global/>

Marzonetto, G. (2019). *La política de los programas de cuidado infantil en América Latina. Un análisis comparado de Argentina, Chile y Uruguay (2005-2015)*. Miguelete: Universidad Nacional de San Martín.

MDZ (2020). “Alberto Fernández volvió a condicionar Portezuelo: “Quiero que haya una administración conjunta””. Recuperado de <https://www.mdzol.com/politica/2020/6/19/alberto-fernandez-volvio-condicionar-portezuelo-quiero-que-haya-una-administracion-conjunta-86776.html>

Mendoza Gobierno, 12 de octubre de 2020. Conferencia de prensa: Detalles sobre las medidas nacionales para Mendoza. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=9-d-EOpEfWM>

Moscovich, L. (2016) El doble estatus de los cuerpos burocráticos subnacionales: el balance entre gestión pública y acumulación política. Propuesta de análisis con evidencia de un país federal. *Revista SAAP*, 10(1): 97-122.

Natalucci, A., Fernández Moujan, L., Kelmeszes, A. Y., Mate, E., Ramírez Andrade, I. S., Ríos, V., Stefanetti, C. & Vaccari, S. (2020). *La protesta en cuarentena. Análisis de una base cuantitativa sobre protestas sociales en el marco del proyecto monitor laboral*. Recuperado de https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/2020_DOCUMENTO_Metodo-CITRA-volumen-6.pdf

Orfano, B.P.(2020): “Clases 2021: por qué la Ciudad tiene decidido empezar el 17 de febrero sin esperar el aval de Nación”. *Diario Cronista*. Recuperado de <https://www.>

cronista.com/economia-politica/Clases-2021-por-que-la-Ciudad-tiene-decidido-empezar-el-17-de-febrero-sin-esperar-el-aval-de-Nacion-20201102-0052.html

Perfil (2021). "Elecciones 2021: Alberto Fernández sube su imagen positiva y Larreta se posiciona como el líder opositor". Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/politica/elecciones-2021-alberto-fernandez-sube-imagen-positiva-larreta-se-posiciona-como-lider-opositor.phtml>

Prensa Gobierno de Mendoza (2020a). "Mendoza suma nuevas flexibilizaciones y levanta las restricciones para circular por DNI." Recuperado de <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/mendoza-suma-nuevas-flexibilizaciones-y-levanta-las-restricciones-para-circular-por-dni/>

Prensa Gobierno de Mendoza (2020b). "Se espera el decreto para poder realizar celebraciones religiosas". Recuperado de <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/se-espera-el-decreto-para-poder-realizar-celebraciones-religiosas/>

Prensa Gobierno de Mendoza (2020c). "Coronavirus: Suárez anunció nuevas medidas para Mendoza". Recuperado de <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/coronavirus-suarez-anuncio-nuevas-medidas-para-mendoza/>

Prensa Gobierno de Mendoza (2021a). "El 1 de marzo comienzan las clases presenciales en todos los niveles y modalidades". Recuperado de <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/el-1-de-marzo-comienzan-las-clases-presenciales-en-todos-los-niveles-y-modalidades/>

Prensa Gobierno de Mendoza (2021b). "La DGE dispuso una nueva resolución para celebraciones religiosas en establecimientos educativos". Recuperado de <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/la-dge-dispuso-una-nueva-resolucion-para-celebraciones-religiosas-en-establecimientos-educativos/>

Prensa Gobierno de Mendoza (2021c). "Boletín Oficial: este es el nuevo decreto con las medidas que rigen en Mendoza". Recuperado de <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/boletin-oficial-este-es-el-nuevo-decreto-con-las-medidas-que-rigen-en-mendoza/>

Prensa Gobierno de Mendoza (2021d). "Suárez: 'El DNU se aplica en toda la provincia'". Recuperado de <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/suarez-el-dnu-se-aplica-en-toda-la-provincia/>

Prensa Gobierno de Mendoza, 13 de octubre de 2020. Mendoza firmó un convenio con la Nación por el crédito de 3 mil millones de pesos. Recuperado de <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/mendoza-firmo-un-convenio-con-la-nacion-por-el-credito-de-3-mil-millones-de-pesos/>

Rubins, R. & Cao, H. (1993). La situación de las provincias periféricas argentinas. *Doxa: Cuadernos de Ciencias Sociales* (9/10) 125-134.

Smink, V. (2021). “Coronavirus en Argentina: por qué ha generado tanta indignación (y una guerra entre el gobierno nacional y regional) el cierre de los colegios por la segunda ola de COVID-19”. *Diario BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56809135>

Soto Pimentel, V., Gradin, A. & Reiri, M. (2021). La conflictividad social en Argentina durante el 2020. Conflictividad social de Argentina en el año 2020. Un análisis de los hechos de protesta durante la pandemia del COVID-19. (Informe N° 20 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural). FLACSO

Suárez Cao, J. (2011). ¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina. *Revista SAAP*, 5(2):305-321

Télam (2020). “Fernández anunció la intervención de Vicentin y el envío de un proyecto de expropiación al Congreso”. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202006/473805-alberto-fernandez-intervencion-Vicentin.html>

Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas* (Primera ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Vidal-Koppmann, S. (2021) Buenos Aires: redescubriendo la región metropolitana en tiempos de pandemia. En Vidal-Koppmann, S. *Metrópolis en la encrucijada: nuevas amenazas, debilidades estructurales y oportunidades pospandemia* (pp. 15-26). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IMHICIHU - Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas.

Villafañe, L. (2020). “Nación le quitará coparticipación a la Ciudad para atender el reclamo policial bonaerense”. *Diario Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Nacion-le-quitara-coparticipacion-a-la-Ciudad-para-atender-el-reclamo-policial-bonaerense-20200909-0057.html>

Wagner, A. (2020). What makes a wave of disease? An epidemiologist explains. *The Conversation*. Recuperado de <https://theconversation.com/what-makes-a-wave-of-disease-an-epidemiologist-explains-141573>

A influência da cultura política nas políticas públicas de combate à COVID-19

Ana Paula Dupuy Patella

Hemerson Luiz Pase

1. Introdução

Em dezembro de 2019, diversos casos de pneumonia de origem desconhecida foram identificados na província de Wuhan, na China. Muitos dos pacientes declararam ter circulado no mercado de frutos do mar da localidade e, a partir de então, foi identificada a transmissão de uma nova espécie de vírus, inicialmente de morcegos para humanos e após entre humanos, a qual deu origem à epidemia da doença que restou denominada de COVID-19. Esta enfermidade é ocasionada por uma nova espécie de coronavírus, que pode levar ao desenvolvimento um quadro de síndrome respiratória aguda grave e até culminar em óbito. Como se sabe, não existe tratamento para a doença, o que tem sido feito é o controle dos sintomas com o intuito de evitar o agravamento do quadro clínico do doente na tentativa de impedir o óbito e possibilitar a reabilitação natural. Ao mesmo tempo, depois de cerca de um ano do início da pandemia, foram desenvolvidas alternativas de vacinas viáveis, as quais vem sendo utilizadas na prevenção da doença.

Diante desse contexto, a epidemia iniciada na China, avançou para os diversos continentes durante o ano de 2020, sendo, em janeiro daquele ano, identificados os primeiros casos de COVID-19 na Europa, em Bordeaux e Paris, na França, de onde se espalhou para os demais países. Depois disso, em fevereiro de mesmo ano, houve a identificação do primeiro caso na América do Sul, no Brasil, tendo também, posteriormente, se espalhado para os diversos países do continente.

Nesse processo de alastramento pelo mundo, a epidemia foi enquadrada no status de pandemia pela Organização Mundial da Saúde, e, atualmente, já acometeu mais de cem milhões de pessoas com a doença e já ocasionou o óbito de quase dois milhões e quinhentos mil doentes. O crescimento acentuado e avassalador dos números de afetados pela pandemia requereu um imediato posicionamento dos chefes de estado de todas as nações acometidas e, além disso, diante desse quadro, apresentou-se uma demanda crescente por assistência à saúde em parâmetros que desafiaram os sistemas anteriormente projetados. A partir daí, foram visualizados dois movimentos principais partindo dos governantes: de um lado, uma destinação volumosa de recursos públicos para a ampliação da rede de assistência à saúde e, de outro lado, a indicação de restrição à circulação e aglomerações de pessoas, que variaram em intensidade e momento, atingindo até a paralisação total de atividades e movimentação urbana.

A amplitude da destinação de verbas institucionais e reação social e comportamental a essa indicação de isolamento foram diversas nos variados países, sendo compreensível que tais variações se devam a diferentes situações prévias do sistema de saúde (quanto mais precário, mais necessitou de investimento), às concepções políticas dos governantes (compreensão do papel do Estado como promotor de proteção social ou não) e à cultura política das populações (que podem ter mais capacidade de reivindicar a ação protetiva do Estado e de cooperar com a atenção às indicações de cuidado e redução da circulação).

Diante dessas percepções, surge o seguinte questionamento: qual a relação entre concepções de Estado, ações de governo e comportamento cívico para o combate à pandemia da COVID-19? Na tentativa de responder a esse questionamento, com o objetivo de comparar as políticas públicas de combate ao COVID-19 para tentar compreender quais os erros e acertos das diferentes concepções de estado, culturas políticas e formas de enfrentamento da pandemia, o presente estudo utiliza a metodologia da política comparada, utilizando como parâmetros três países com diferentes concepções de Estado, políticas de saúde e indicadores de cultura política para traçar comparações *cross case* e *whitin case* e analisar a eficácia das políticas adotadas para o combate da pandemia da COVID-19.

Os países de análise são o Brasil, os Estados Unidos da América e o Reino Unido por apresentarem todos populações relevantes, números altos de

contaminados e vítimas, mas, ao mesmo tempo, diferentes políticas de saúde, estratégias estatais de combate à doença e indicadores de cultura política.

Para desenvolver o estudo, inicialmente, são explanadas as políticas públicas de saúde de cada um dos três países adotadas até o ano de 2019 e as características culturais de cada uma das sociedades. Posteriormente, são analisadas as principais medidas e estratégias adotadas por cada um dos três países no decorrer do ano de 2020. No terceiro momento, acionamos dados relativos à evolução de casos e óbitos causados pela doença. E, finalmente, serão traçadas comparações *cross case* e *whitin case* para analisar a eficácia das estratégias estatais.

2. A saúde pública e a cultura política no Brasil, EUA e Inglaterra

Para iniciar o presente estudo, faz-se necessário analisar as políticas públicas de saúde de cada um dos três países adotadas até o ano de 2019 e as características culturais de cada uma das sociedades. Com isso, compreenderemos as principais diferenças do *status quo ante* pandemia e assim preparar a análise das ações estatais e resultados com maior qualidade.

2.1 Política de saúde e cultura política no Brasil

2.1.1 Política de saúde

A Constituição Federal de 1988 assegura direitos individuais e garantias fundamentais a todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes, com a expressa referência, em seu artigo 1º, da dignidade da pessoa humana como fundamento da República (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). Logo, é direito de todos o reconhecimento, respeito, proteção e até mesmo promoção e desenvolvimento da dignidade, podendo inclusive falar-se de um direito a uma existência digna (Comparato, 1997), para a qual a Constituição Federal prevê, em seu artigo 5º, que Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Ainda, o direito à saúde está individualmente previsto na Carta Fundamental como um dever do Estado, destinado a todos, que deve ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Logo, quer em virtude de o direito à vida ser inerente à dignidade humana, quer em virtude desse direito estar previsto na Constituição Federal, é seguro afirmar que o Estado Brasileiro tem o dever de garanti-lo mediante a prestação universal e igualitária dos serviços de saúde, sobretudo porque, sem ele, de nada valeria a proclamação dos demais direitos (Mendes, 2009). Quer dizer, o acesso universal e igualitário aos serviços de saúde está presente na legislação do Estado brasileiro como política pública fundamental.

Para regulamentar a implementação dessa política, foi editada, em 1990, a Lei n. 8080, instituindo-se o Sistema Único de Saúde. Tal legislação, além de dispor acerca das condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, reafirma, expressamente, em seu artigo 2º, que: A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício (Lei n. 8.080, 1990).

Como visto, normativamente, há no Brasil, política pública de saúde, de acesso universal, que visa assegurar a saúde e a vida de todo o cidadão brasileiro ou estrangeiro residente no território nacional. É verdade que são notórias as dificuldades de implementação das políticas que integram o Sistema Único de Saúde brasileiro, conforme já analisado por um dos autores (Dupuy Patella, 2020), havendo inequívoca carência em todos os níveis de atenção. O sistema idealizado no Brasil é exemplar, contudo, a sua incongruência com as fontes de custeio dificulta a implementação da política, havendo, portanto, uma previsão legal de amplo atendimento que não se concretiza com facilidade (Dupuy Patella, 2020).

2.1.2 Cultura Política

A partir da literatura clássica sobre cultura política é possível afirmar que a brasileira é marcadamente sujeita e paroquial (Almond & Verba). Os

analistas brasileiros darão outros títulos para demonstrar o pouco apreso à democracia, à participação dos cidadãos e a falta de *accountability* as lideranças políticas. José Álvaro Moisés afirma que o brasileiro tem um comportamento ambivalente em relação à democracia pois apoia a democracia, mas acredita que às vezes a ditadura é melhor para resolver seus problemas (Moisés, 2008).

Neste mesmo caminho seguem as análises de José Murilo de Carvalho e Marcelo Baquero. Carvalho (1996) afirma, a respeito da construção da cidadania no Brasil:

“Apesar de não participar da política oficial, de não votar, ou de não ter consciência clara do sentido do voto, a população tinha alguma noção sobre direitos dos cidadãos e deveres do Estado. O Estado era aceito por esses cidadãos, desde que não violasse um pacto implícito de não interferir em sua vida privada, de não desrespeitar seus valores. De modo que nos períodos posteriores, correspondente ao governo de Getúlio Vargas, a experiência democrática nos anos de 1945 a 1964 e a fase final da ditadura civil-militar, os cidadãos brasileiros não tiveram a oportunidade do exercício da cidadania, ante o histórico de cidadão reativo, ou cidadão em negativo, verificada na precária relação entre o Estado, o governo e o indivíduo” (Carvalho, 1996, p. 75).

No mesmo sentido, a compreensão de Baquero:

“Frequentemente se constata, na bibliografia sobre a evolução do Estado no Brasil, e com certa razão, a influência de um passado de instabilidade política e econômica, bem como de um legado autoritário que tem obstaculizado a construção de uma cultura política verdadeiramente democrática no País” (...) “O fator preponderante desta linha de análise é a influência do clientelismo, o personalismo e a incapacidade do povo na suposta incapacidade da sociedade em se mobilizar autonomamente para fiscalizar e modificar o processo político. A forma de evolução do Estado teria propiciado a socialização de valores de distanciamento e apatia tornando sua influência na política improvável” (Baquero, 2001, p. 99).

A partir dessas perspectivas teóricas da cultura política brasileira, pode-se esperar que haja menor engajamento e cooperação com o funcionamento das políticas públicas, quando elas dependem de comportamento cívico. Tal expectativa, será analisada empiricamente no terceiro título do presente estudo, onde serão analisados e comparados os dados de

efetividade e eficácia das medidas de combate à pandemia da COVID-19 adotadas pelos países em análise.

2.2 Política de saúde e cultura política nos EUA

2.2.1 Política de saúde

Os Estados Unidos da América são o berço da implementação de agendas liberais, logo após a independência, e o grande militante neoliberal desde o início do século XX. Esta concepção que valoriza mormente a iniciativa privada e as virtudes do mercado impacta fortemente a área da saúde, cujos serviços foram se desenvolvendo sem nenhum protagonismo do Estado e desorganizadamente, com clínicas individuais, práticas coletivas, empresariais, lucrativas e voluntárias (Ferreira, 1989).

“Na década de sessenta, surgiram dois importantes sistemas de saúde públicos: o *Medicaid* – que se destinava à atenção à saúde de pessoas com baixos rendimentos, e o *Medicare* – com alvo no público de mais de 62 anos (Costa, 2013). Depois disso, em 1985 foi promulgada legislação que possibilitava aos empregados manter o seguro de saúde, mesmo depois da aposentadoria, e em 1987 foi criado o *State Children’s Health Insurance Program (SCHIP)*, com o objetivo de prestar cuidados de saúde às crianças das famílias mais pobres” (Costa, 2013, p. 159).

Em 2010, foi aprovada pelo Congresso americano e sancionada pelo presidente Barack Obama uma proposta mais ambiciosa em termos de assistência pública à saúde, o *Patient Protection and Affordable Care Act (PPACA)*, traduzido livremente para Lei da Proteção do Paciente e da Acessibilidade aos Cuidados, e mundialmente conhecido como *Obama Care* (Public Law 111-148, 2010). Essa normativa prevê, basicamente, (I) a obrigatoriedade de contratação de seguro saúde pelos cidadãos, (II) a regulação dos planos de seguro saúde, com a redução dos preços e a ampliação da acessibilidade, e (III) a complementação com subsídios estatais para aqueles que não tenham condições de custeio por auferirem rendas baixas (Public Law 111-148, 2010).

Desde a sua aprovação, o *Obama Care* vem enfrentando resistência de grande parte dos governadores dos Estados americanos. Conforme sistematizam Oakes e Di Gioia:

“Entre os anos de 2010 e o início de 2016, 22 legislaturas estaduais haviam promulgado leis e medidas que desafiavam ou excluíaam os estados das amplas reformas de saúde referentes às disposições obrigatórias da Lei de Proteção ao Paciente e Cuidados Acessíveis (ACA)” (Oakes & Di Gioia, 2017, p. 121).

Por enquanto, a Suprema Corte americana tem garantido a constitucionalidade do programa, ressaltando apenas a autonomia dos Estados e a impossibilidade de manter válidas “disposições legais complementares que requeriam dos estados a expansão da cobertura” impunham “uma sanção aos estados que se recusassem a expandir o *Medicaid* sob a forma de confisco da totalidade dos fundos existentes do *Medicaid*” (Oakes & Di-Gioia, 2017, p. 120-121).

Nesse contexto, o que se vê é que os Estados Unidos da América não possuem um sistema de saúde público, nem com atendimento direto, nem com a terceirização do serviço. Efetivamente, o sistema é privado, com algumas categorias sendo beneficiadas por coberturas securitárias e subsídios custeados pelo poder público e, ainda assim, enfrenta resistência política relevante.

2.2.2 Cultura política

Alexis de Tocqueville escreveu uma obra clássica da ciência política enaltecendo as virtudes da democracia norte-americana e as virtudes daquela sociedade com grande capacidade associativa e de resolução de problemas e empreender (Tocqueville, 1988). O autor não ignorou os limites daquele regime, principalmente a escravidão, contudo se entusiasmara com a modernidade representada pelo espírito cívico do povo, aliado às instituições políticas criadas pelos fundadores da independência.

Para Almond & Verba, a cultura cívica é encontrada nos EUA, cuja comparação o eleva a condição de tipo ideal de cultura política congruente com uma democracia consolidada (Almond & Verba, 1989).

Mais recentemente, em estudo sobre o processo de mudança das instituições políticas do executivo italiano, Robert Putnam desenvolve o conceito de capital social para definir a característica social cívica (Putnam, 1996). Em estudo sobre os EUA, o autor desenvolve a tese de que a mudança de hábitos

diminuiu o estoque de capital social da sociedade americana. A pujante vida associativa que foi fundamental para o sucesso do capitalismo norte-americano estaria em declínio na primeira metade do século XIX. Para Putnam a apatia dos norte-americanos em relação à democracia, materializada pelos elevados índices de não comparecimento às urnas, ocorre em razão do declínio das redes de engajamento cívico que marcaram sua história (Pase, 2012).

No entanto, é importante considerar que, historicamente, o desenvolvimento da sociedade americana baseou-se na “tradição horizontal comunitária britânica”, enquanto que “a América Latina recebeu como dote a verticalidade ibérica” (Pase, 2012, p. 39). Segundo essa tradição horizontal, as:

“normas de reciprocidade generalizada alimentam um sentimento de confiança, categorias centrais para o conceito de capital social, que influencia no desempenho político e econômico. Tais normas implicam na crença, dos membros da comunidade, de que o comportamento altruísta do presente, que contribui para o bem-estar, será retribuído no futuro. Estas redes de engajamento cívico robustecem as normas de reciprocidade, cuja influência produz sanções para aqueles que não retribuem, tornando-se eficazes na medida em que a informação sobre a confiabilidade é comunicada através das redes”. (Pase, 2012, p. 39)

Essa, portanto, seria a característica principal da cultura política americana, que definiu o seu desenvolvimento econômico e político. Assim, embora esteja sofrendo, segundo Putnam (2002), um decréscimo nessa capacidade cooperativa e participativa, tem historicamente traços diversos da América Latina e do Brasil.

2.3 Política de Saúde e Cultura Política na Inglaterra

2.3.1 Política de Saúde

A Inglaterra possui o sistema público de saúde mais antigo do mundo: o *National Health System – NHS*, fundado em 1948. Assim como o Sistema Único de Saúde brasileiro, o SUS, o NHS baseia-se nos princípios da universalidade, equidade e integralidade (Tanaka & Oliveira, 2007). Também da mesma forma que no SUS, a ideia inicial do NHS era a descentralização dos serviços. No entanto, houve forte resistência da classe médica e a descentralização não foi efetivada (Tanaka & Oliveira, 2007).

Algumas tentativas liberalizantes foram tentadas, nos anos 80 e 90, mas não foram aprovadas pelo parlamento e a integralidade, universalidade e unidade estão mantidas até a atualidade (Tanaka & Oliveira, 2007). Conforme disposto no próprio manual do *National Health Service*, sistematizado por Nicoletti e Faria (2017), as atribuições do Sistema Britânico incluem:

- Saúde Primária (Atenção Básica): fornecida por uma variedade de provedores, como os GP, dentistas, optometristas, farmacêuticos e centros de pronto atendimento.
- *Acute Trusts*: serviços secundários e mais especializados. Estes serviços em sua maioria são providos pelos CCG, porém alguns mais especializados são providos diretamente pelo NHS.
- *Ambulance Trusts*: serviços de transporte emergenciais tanto para enfermidades fatais quanto não fatais. Em alguns casos, também inclui serviços não emergenciais de transporte hospitalar.
- *Mental Health Trusts*: prestação de serviços comunitários, internamento e assistência social para uma ampla gama de doenças psíquicas. São serviços em geral de responsabilidade dos CCG. No entanto, também podem ser encontradas em organizações do próprio NHS, no setor voluntário e no setor privado.
- Serviços comunitários de saúde: providos por fundações e não fundações comunitárias de saúde. Os serviços incluem enfermeiros locais, visitantes de saúde, escola de enfermagem, serviços especializados para a comunidade, hospital domiciliar, centros de pronto-socorro e reabilitação domiciliar.

Como se pode ver, portanto, assim como no Brasil, no Reino Unido, há sistema público, universal e gratuito, de atenção à saúde.

2.3.2 Cultura Política

Em relação à cultura política proeminente na Inglaterra é relevante importar as conclusões de Almond e Verba (1989), que o apontam como uma sociedade paradigma na confiança interpessoal e no comportamento

cívico. Almond e Verba são os precursores do campo temático da cultura política e a origem de sua teoria se dá a partir de uma análise da cultura política em cinco países: Estados Unidos, Reino Unido, México, Itália e Alemanha Ocidental (Borba, 2005).

Logo, a partir das suas análises, é possível aproximar a cultura política do país ao conceito de cultura cívica, a qual traduziria uma espécie de cultura política positiva ou saudável, a qual, segundo, Putnam (1996) melhoraria o desempenho das instituições e favoreceria a estabilidade da democracia. Nesse sentido, reitera-se a análise de Pase (2012), sobre a obra de Putnam (2002), já apontada acima, de que a tradição comunitária britânica é horizontal, onde as “normas de reciprocidade generalizada alimentam um sentimento de confiança, categorias centrais para o conceito de capital social, que influencia no desempenho político e econômico” (Pase, 2012, p. 39).

Vemos, portanto, segundo análises teórico-empíricas, a identidade positiva da cultura política do Reino Unido.

3. Principais Medidas e Estratégias Adotadas e Evolução dos Casos de COVID-19 nos Países em Análise

Estabelecida, ainda que superficialmente, a situação de onde partem, seja estruturalmente, seja culturalmente, as condições de combate à pandemia da COVID-19 em cada um dos três países em análise, cabe agora passar a considerações sobre as principais medidas e estratégias adotadas e os dados relativos à evolução de casos e óbitos causados pela doença.

3.1 Medidas de Combate à Pandemia e Evolução de Casos no Brasil

Como visto na primeira parte do presente, normativamente, há no Brasil, política pública de saúde, de acesso universal, que visa assegurar a saúde e a vida de todo o cidadão brasileiro ou estrangeiro residente no território nacional. Nessa linha, o sistema idealizado no Brasil é exemplar. No entanto, a incongruência com as fontes de custeio dificulta a implementação da política, havendo, portanto, uma previsão legal de amplo atendimento que não se concretiza com facilidade (Dupuy Patella, 2020).

A partir disso, o que se percebeu da atuação estatal no combate à pandemia, enquanto disponibilização de estrutura de atendimento, seguiu essa tendência.

De um lado, o Governo Federal repassou recursos e os Estados (federados) apresentaram tentativas de cumprir com o seu dever constitucional de disponibilização de atendimento aos enfermos, mas de outro, a ação estatal se deparou com um sistema débil, com poucas condições de ampliar o atendimento suficientemente.

Conforme dados do portal da transparência do governo federal do Brasil, no ano de 2020, foram destinados R\$ 414,73 bilhões ao combate da pandemia da COVID-19 – o que equivale a 12,54% do total dos gastos públicos e 5,6% do PIB nacional, e, no ano de 2021, foram destinados R\$ 4,45 bilhões ao combate da pandemia da COVID-19 – o que equivale a 0,35% do total dos gastos públicos (Portal da Transparência do Governo Federal, 2021).

Em relação à disponibilização de atendimento, importa exemplificar com a corrida por ampliação de leitos de Unidade de Terapia Intensiva – necessária à contenção dos sintomas em casos graves.

Segundo levantamento sistematizado por Cotrim Junior e Cabral (2020), o total de leitos de UTI no Brasil passou de 46.045 em dezembro de 2019 para 60.265 em abril de 2020. Em junho de 2020, esse número já passava de 66.700 leitos e, segundo levantamento da Bright Cities, esse parâmetro se manteve até janeiro de 2021 (Pitta, 2021).

Ainda assim, a despeito do incremento de mais de 25 mil leitos de UTI no Brasil, sem adentrar nas peculiaridades de cada região ou Estado, as quais evidenciariam ainda uma desigualdade de condições entre as diferentes localidades, as notícias de fila de espera por leitos e de óbitos em fila de espera são constantes e estão espalhadas pelo país.

Ao mesmo tempo, em paralelo à insuficiência do sistema de saúde, percebeu-se a ausência de política adequada de contenção à disseminação do vírus em território nacional. Sequer se consegue identificar e categorizar as políticas, pois a marca dos documentos encontrados em pesquisa é a inação, que resultou recentemente na abertura da CPI da pandemia que pretende apurar, em linhas gerais, a responsabilidade pela ausência de imposição de *lockdown*, a escassez dos auxílios financeiros ofertados, dentre outras opções que culminaram nos altos índices de contágio e óbitos

registrados ultimamente no país, conforme registrado em notícias do próprio Conselho Nacional de Saúde (Conselho Nacional de Saúde, 2021).

Não havendo ação estatal adequada, e, tendo em vista a cultura política do brasileiro, indicada na parte inicial do presente estudo como incapaz de se organizar e mobilizar autonomamente, os índices de isolamento social no Brasil se mantiveram baixos durante toda a pandemia, tendo apresentado uma média nacional de 31,7% em fevereiro de 2020, chegado ao recorde de 62,2% em 23 de março de 2020 e voltando a baixar de 50% em maio daquele ano, desde quando se manteve em variação entre 30% e 40% até fevereiro de 2021 (Mapbox, 2021).

Diante da estruturação estatal parca e do comportamento social indicado, percebemos que a evolução de contágio, no Brasil, se manteve com constante, havendo poucas inflexões, sendo difícil identificar baixas relevantes em nenhum momento da evolução da pandemia, conforme gráfico colhido das estatísticas sistematizadas pelo site Google, alcançadas mediante resultado de pesquisa com as palavras “Estatísticas Coronavírus” (Google, 2021):

Figura 1: Evolução diária mortes por COVID-19 no Brasil

Evolução diária

Fonte: [JHU CSSE COVID-19 Data](#) · Última atualização: 2 dias atrás



Fonte: JHU-CSEE-COVID-19 Data

O acompanhamento tem início em março de 2020 e demonstra o descontrole constante da curva de óbitos pela doença, não havendo nenhuma inflexão de redução e o aumento descontrolado a partir de março de 2021. A evolução descontrolada da pandemia culminou, até agora, em 15 de abril de 2021, em um total de mais de 13,7 milhões de infectados e mais de 365 mil óbitos.

Tais números equivalem a 6,49% de infectados e 0,17% de óbitos, em relação à população total do país.

3.2 Medidas de Combate à Pandemia e Evolução de Casos nos Estados Unidos da América

Diferentemente do Brasil, conforme vimos no capítulo inicial do presente estudo, nos Estados Unidos da América não há política pública de saúde ou previsão institucional e legislativa para o amplo acesso aos serviços de saúde.

No entanto, a situação da pandemia e a emergência em saúde dela originada acabou levando a ações de estatização da saúde que se iniciaram com a destinação de 50 bilhões de dólares por Donald Trump, em março de 2020, aos Estados e Municípios e culminaram na aprovação pelo congresso americano de auxílios que inclui a destinação de 175 bilhões de dólares para combater a pandemia com a disponibilização de teses e tratamentos para a COVID-19 gratuitos para toda a população e, de outro lado, a destinação de 900 bilhões de dólares em auxílio direto aos americanos, incentivo a empresas e programas de desemprego (Ferraz, 2020).

Assim, a despeito da conduta também negacionista do ex-presidente americano Donald Trump, houve uma importante ampliação estatal para aportar a atenção à população, seja pela face do atendimento à saúde, seja pelo viés do aporte econômico.

Nessa linha, segundo dados do congresso americano, sistematizados na matéria, os pacotes de combate à COVID-19 nos Estados Unidos da América haviam alcançado, até o final de 2020, a soma de 2,9 trilhões de dólares, o que equivale a 14,5% do Produto Interno Bruto do país (Ferraz, 2020).

Ao lado disso, percebeu-se, inicialmente, entre abril e maio de 2020, a indicação de isolamento social pelo presidente americano. No entanto, tal

conduta inicial seguiu-se de incentivo de retomada das atividades e até de manifestações contrárias ao isolamento social, conforme se percebe de leitura de notícias do New York Times e outros canais de mídia americanos.

De qualquer sorte, no auge da primeira onda, quando houve a indicação nacional de isolamento social por parte da população, os americanos chegaram a alcançar a taxa de 80% (oitenta por cento) – ultrapassando a indicação de especialistas de 70% para a eficácia da medida (CNN, 2020).

Nesse mesmo momento, a evolução da curva de contágio foi contida em baixos índices, com o posterior aumento a partir da segunda quinzena de junho de 2020, quando foi encerrada a indicação de isolamento nacional. A curva de contágio colhida das estatísticas sistematizadas pelo site Google, alcançadas mediante resultado de pesquisa com as palavras “Estatísticas Coronavírus”, demonstra claramente tais alterações (Google, 2021):

Figura 2: Evolução diária casos COVID-19 nos Estados Unidos

Evolução diária

Fonte: [The New York Times](#) · Última atualização: 20 horas atrás



Fonte: The New York Times

Quanto aos dados da curva de óbitos no país, obtidos mediante a mesma sistemática de pesquisa, vemos o mesmo movimento de contenção do aumento, com importante redução em meados de abril e durante o mês

de maio de 2020, com o posterior aumento descontrolado no segundo semestre do mesmo ano (Google, 2021):

Figura 3: Evolução diária mortes por COVID-19 nos Estados Unidos



Fonte: The New York Times

Como se vê, o enfrentamento estatal com ampla destinação de verbas e a resposta comportamental havida após a primeira onda do contágio, aparentemente, surtiram efeito de contenção e redução da gravidade da pandemia no país entre os meses de abril a junho de 2020, voltando a haver descontrole no segundo semestre, onde a indicação de isolamento social foi reduzida e controvertida pelo Ex-Presidente americano.

Nos Estados Unidos da América, evolução da pandemia culminou, até agora, em 15 de abril de 2021, em um total de mais de 31,6 milhões de infectados e mais de 565 mil óbitos. Tais números equivalem a 9,6% de infectados e 0,17% de óbitos, em relação à população total do país.

3.3 Medidas de combate à pandemia e evolução de casos na Inglaterra

Como vimos na parte inicial do presente ensaio, assim como no Brasil, na Inglaterra, há sistema público, universal e gratuito, de atenção à saúde.

Em verdade, mais que isso, Reino Unido possui o sistema público de saúde de mais antigo do mundo, fundado em 1948, cujas atribuições são as mais amplas possíveis.

Ao mesmo tempo, a capacidade econômica da potência europeia é consideravelmente superior que a do Brasil e, em linhas gerais, mesmo tendo passado por reduções decorrentes de políticas de austeridade, não há notícias de que o sistema apresentasse dificuldades de funcionamento antes da pandemia da COVID-19.

Nessa linha, o sistema de saúde britânico já é estruturado e já previa o amplo acesso. Ainda assim, houve incremento de destinação de verbas em momentos de necessidade, mas, segundo notícias, tais valores não são tão expressivos se comparados ao investimento feito pelo Estado em políticas de apoio econômico.

Atualmente, o governo britânico já desembolsou mais de 570 bilhões de dólares para mitigar os efeitos dos confinamentos e de outras restrições na economia britânica (AFP, 2021). Isso se explica também pela massiva adesão da população britânica às medidas de *lockdown* que acabam por impactar ainda mais fortemente na economia, aumentando o índice de desemprego, que passou de pouco mais de 3% antes da pandemia para cerca de 5,1% no final de 2020 (Estadão, 2021).

O *lockdown* foi medida constante do governo britânico no combate à pandemia e apresentou constantemente resultados imediatos na queda da média de mortes. Como exemplo, vemos que antes do último *lockdown* realizado, em janeiro de 2021, a média móvel de mortes era de 1.280 por dia. Em fevereiro, dia 12, tal média havia caído para 494, com uma redução de 61%, segundo afirma a infectologista Ana Luiza Gilbertoni, em dados reproduzidos por Hallal (2021).

Tal efeito é visível no gráfico de evolução do contágio no país, colhido das estatísticas sistematizadas pelo site Google, alcançadas mediante resultado de pesquisa com as palavras “Estatísticas Coronavírus” (Google, 2021):

Figura 4: Evolução diária casos COVID-19 no Reino Unido

Evolução diária

Fonte: [JHU CSSE COVID-19 Data](#) · Última atualização: 2 dias atrás



Fonte: JHU-CSSE-COVID-19 data

Mais claro ainda se torna o impacto das medidas adotadas para o controle da doença no gráfico de evolução das mortes no país (obtido da mesma pesquisa supra, em GOOGLE, 2021):

Figura 5: Evolução diária mortes por COVID-19 no Reino Unido

Evolução diária

Fonte: [JHU CSSE COVID-19 Data](#) · Última atualização: 2 dias atrás



Fonte: JHU-CSSE-COVID-19 data

Na Inglaterra, como se pode ver, houve controle dos dois picos de mortes por COVID-19, sempre com resultado posterior aproximando tal dado a zero. No país, a evolução da pandemia culminou, até agora, em 15 de abril de 2021, em um total de mais de 4,3 milhões de infectados e mais de 127 mil óbitos. Tais números equivalem a 6,5% de infectados e 0,18% de óbitos, em relação à população total do país.

4. As Políticas e resultados em comparação

Nesta última parte do trabalho, serão traçadas comparações entre os dados apurados nas duas partes iniciais para analisar as correlações de eficácia das estratégias estatais e as variáveis que podem ter impactado nos resultados alcançados. Como visto na primeira parte do presente, normativamente, há no Brasil, política pública de saúde, de acesso universal, que visa assegurar a saúde e a vida de todo o cidadão brasileiro ou estrangeiro residente no território nacional, apresentando-se como um sistema idealizado de forma exemplar. No entanto, a incongruência com as fontes de custeio dificulta a implementação da política, havendo, portanto, uma previsão legal de amplo atendimento que não se concretiza com facilidade.

A partir disso, para o combate à pandemia, o Brasil precisava disponibilizar atendimento, mas para fazer isso a partir de um sistema precário, com poucas condições de ampliar o atendimento em ação imediata, o investimento de 5,6% do PIB nacional, em um ano, não foi suficiente para evitar os óbitos em espera por leitos.

Ao mesmo tempo, em paralelo à insuficiência do sistema de saúde, percebeu-se a ausência de política adequada de contenção à disseminação do vírus em território nacional. Não houve indicação adequada de isolamento social e muito menos o atendimento a ele, por parte da população que, após o primeiro impacto da pandemia, entre abril e maio de 2020, nunca mais atingiu sequer 50% no índice de isolamento.

Os baixos índices de isolamento foram agravados pela ausência de suporte financeiro aos necessitados para garantir o mínimo existencial e incentivar a adesão ao isolamento. Obviamente, diante da estruturação estatal parca, da inação estatal e da cultura de baixo civismo, marcada

pela incapacidade de organização e mobilização autônoma, no Brasil nunca houve controle das curvas de contágio e óbito, e hoje o brasileiro se depara com a pior situação desde o início da pandemia, onde os índices de óbito já se igualaram às demais nações e continuam a crescer a níveis galopantes.

Diferentemente do Brasil, conforme vimos no capítulo inicial do presente estudo, nos Estados Unidos da América não havia política pública de saúde ou previsão institucional e legislativa para o amplo acesso aos serviços de saúde.

No entanto, a situação da pandemia e a emergência em saúde dela originada acabaram levando o Estado a ações de estatização da saúde que se iniciaram com a destinação de 50 bilhões de dólares por Donald Trump, em marco de 2020, aos Estados e Municípios e culminaram na aprovação pelo congresso americano de auxílios que inclui a destinação de 175 bilhões de dólares para combater a pandemia com a disponibilização de teses e tratamentos para a COVID-19 gratuitos para toda a população. Ao mesmo tempo, viu-se, na ação estatal americana, a destinação de 900 bilhões de dólares em auxílio direto aos americanos, incentivo a empresas e programas de desemprego. Assim, a despeito da conduta também negacionista do ex-presidente americano Donald Trump, houve uma importante ampliação estatal para aportar a atenção à população, seja pela face do atendimento à saúde, seja pelo viés do aporte econômico. Em tal contexto, com pacotes de combate à COVID-19 que já ultrapassaram a quantia equivalente a 14,5% do Produto Interno Bruto do país, viu-se melhor desempenho no controle da pandemia, sobretudo no momento em que foi indicada e atendida a recomendação de *lockdown*.

Finalmente, quanto ao Reino Unido, o sistema de saúde é público, universal e gratuito e atende com satisfação as necessidades populacionais, já apresentando estrutura que, com incremento de destinação de verbas em momentos de necessidade, fez frente à demanda pandêmica. Por outro lado, o grande investimento do governo britânico destinou-se a mitigar os efeitos econômicos do confinamento, destino para o qual houve a destinação de mais de 570 bilhões de dólares (equivalente a 20% do PIB do Reino Unido). Tal investimento, que incentiva a adesão às políticas de isolamento, houve massiva resposta da população britânica às medidas de lockdown – medida constante do governo britânico no combate

à pandemia, que sempre que adotada apresentou resultados imediatos na queda da média de mortes. Como se viu dos gráficos apresentados na parte anterior do presente, no Reino Unido, houve controle dos dois picos de mortes por COVID-19, sempre com resultado posterior aproximando tal dado a zero.

A comparação entre os números de infectados e de óbitos, em percentual da população, ainda não responde adequadamente às questões aqui delineadas. Ao que se viu, no Brasil, tais números equivalem, respectivamente, a 6,49% de infectados e 0,17% de óbitos, em relação à população total do país. Nos Estados Unidos da América, os infectados e os óbitos equivalem a 9,6% de infectados e 0,17% de óbitos, em relação à população total do país. No Reino Unido, tais números equivalem a 6,5% de infectados e 0,18% de óbitos, em relação à população total do país. Aparentemente, percebe-se maior número de infectados nos Estados Unidos e relação semelhante entre os óbitos nos três países. Contudo, os dados apresentados quanto aos infectados dependem de diversos fatores como testagem adequada e até o devido registro. Quanto aos óbitos, também há controvérsia nos registros e também acerca da letalidade das diferentes cepas do vírus que se desenvolveram nas diferentes localidades. Assim, tratando-se de dados que merecem melhor tratamento, por ora, o que se pode concluir é que houve impacto direto das medidas de lockdown e, principalmente, da resposta social de isolamento no controle dos principais picos de transmissão e óbitos.

Ainda, é preciso considerar a relevância do sistema previamente estruturado para a suficiência do atendimento de saúde, vendo-se que no tanto Brasil, quanto Estados Unidos, a destinação de verbas não foi suficiente para evitar as filas de atendimento, enquanto que no Reino Unido, não há notícias nesse sentido.

5. Conclusão

O presente estudo apresentou um esforço inicial para alinhar uma resposta ao seguinte questionamento: qual a relação entre concepção de Estado, ações de governo e comportamento cívico como variáveis impactantes para o combate à pandemia da COVID-19?

Com o objetivo de comparar as políticas públicas de combate ao COVID-19 para tentar compreender quais os erros e acertos das diferentes formas de enfrentamento da pandemia, o trabalho embasou-se no método da política comparada, utilizando como parâmetros três países com diferentes concepções de Estado, políticas de saúde e indicadores de cultura política: Brasil, os Estados Unidos da América e o Reino Unido. Inicialmente, foram explanadas as políticas públicas de saúde de cada um dos três países adotadas até o ano de 2019 e as características culturais de cada uma das sociedades.

Nesse capítulo, vimos que o Brasil possui previsão legal de um sistema público de saúde público e universal, mas que enfrenta dificuldades de execução. Ainda, quanto à cultura cívica, trata-se de sociedade com baixos índices de automobilização e cooperativismo. Quanto aos Estados Unidos da América, foi possível compreender que não há previsão de atendimento público de saúde, mas que, por outro lado, trata-se de sociedade com comportamento cívico de relações horizontais, com maiores traços de confiança interpessoal. Em relação ao Reino Unido, identificou-se que se trata do sistema público de saúde mais antigo do mundo, com amplo atendimento e suficiência. No que diz com o comportamento cívico, a literatura indica como exemplar ou paradigmático.

Feito isso, passou-se às análises das principais medidas e estratégias adotadas pelos governantes desde o início de 2020 e do comportamento das sociedades. No ponto, percebeu-se maior inação do Estado brasileiro, tanto na seara do investimento, quanto no aspecto da indicação de comportamento social de isolamento. Percebeu-se também menor resposta da população brasileira, quando das recomendações de redução da circulação. Nos Estados Unidos, identificou-se comportamento inconstante do governo, com inicial indicação de isolamento e posterior flexibilização. A resposta populacional foi positiva, no momento em que imposto o *lockdown*. Por outro lado, houve massivo investimento em ampliação do atendimento em saúde, com previsão de atendimento público, e, ao mesmo tempo, ampla destinação de verbas à estabilização da economia. Quanto ao Reino Unido, houve constante utilização da medida de lockdown, sempre com resposta populacional. Ao mesmo tempo, foi feito o maior investimento em medidas econômicas, dos três países em análise.

O que se pode concluir deste estudo inicial é que a estruturação prévia do sistema de saúde britânico foi fundamental para a suficiência

no atendimento, já que nos outros dois países a destinação maior ou menor de investimentos em saúde não supriu a demanda, demonstrando que não é possível fazer o sistema funcionar ou até cria-lo apenas quando a demanda surge, independentemente da disponibilidade de riqueza.

É possível concluir também que a utilização do *lockdown*, atrelado a investimento e políticas de redistribuição direta, que incentivam a adesão às políticas de isolamento, impactou no controle imediato das curvas de contágio e óbitos, tanto nos Estados Unidos, no primeiro semestre de 2020, quanto no Reino Unido, durante todo o período pandêmico, onde a adoção do lockdown sempre apresentou resultado de redução dos óbitos aproximando tal dado a zero.

Considerando-se que, no Brasil, nunca houve correta atenção às medidas de redução da circulação e correlacionando tal dado às culturas políticas inicialmente delineadas, pode-se visualizar um impacto da cultura cívica na eficácia da política pública.

Finalmente, quanto à comparação entre os números de infectados e de óbitos, em percentual da população, os dados ainda não respondem adequadamente às questões delineadas, merecendo melhor tratamento, já que, em relação aos infectados, é preciso considerar as políticas de baixa ou ampla testagem, e, em relação aos óbitos, é necessário considerar a controvérsia nos registros e também acerca da letalidade das diferentes cepas do vírus que se desenvolveram nas diferentes localidades.

Diante disso, o que se pode concluir, até o momento, é que houve impacto direto das medidas de lockdown e, principalmente, da resposta social de isolamento no controle dos principais picos de transmissão e óbitos.

Também foi possível perceber a relevância do sistema previamente estruturado para a suficiência do atendimento de saúde.

O trabalho demonstra que é estimulante a possibilidade de traçar uma relação entre cultura política e eficácia das políticas públicas. Não obstante, seja necessário aprofundar estudos como este. A agenda que permanece evidente é utilizar modelos estatísticos para identificar claramente as relações causais entre tais variáveis.

6. Referências

Almond, G., & Verba, S. (1989). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.

AFP (2021, 03 de março). Reino Unido prolonga auxílio para amenizar efeito da pandemia. *Isto é Dinheiro*. Recuperado de <https://www.istoedinheiro.com.br/reino-unido-prolonga-auxilio-para-amenizar-efeito-da-pandemia/>

Baquero, M. (2001). Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *São Paulo Perspectiva*, 15(4), 98-104. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400011&lng=en&nrm=iso

Borba, J. (2005). Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. *Opinião Pública*, 11(1), 147-168.

Carvalho, J. M. (1996). *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

CNN. (2021, 01 de abril). 80% da População dos Estados Unidos estão em Isolamento. Recuperado de <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/04/01/80-da-populacao-dos-estados-unidos-estao-em-isolamento>

Comparato, F. K. (1997). *Fundamento dos Direitos Humanos*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

Costa, J. P. (2013). A reforma Obama e o sistema de saúde dos EUA. *Arquivos de Medicina*, 27(4), 158-167.

Cotrim Junior, D. F., & Cabral, L. M. da S. (2020). Crescimento dos leitos de UTI no país durante a pandemia de COVID-19: desigualdades entre o público x privado e iniquidades regionais. *Physis, Rio de Janeiro*, 30(3). Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312020000300316&lng=en&nrm=iso.

Dupuy Patella, A. P. (2020). Saúde pública no Brasil: direito x realidade. Belo Horizonte: IEPREV. Recuperado de <http://repositorio.furg.br/handle/1/8980>

Ferraz, M. (2020, 25 de dezembro). Gasto com COVID-19 pelos EUA Já Supera Plano Marshall. *Poder 360*. Recuperado de <https://www.poder360.com.br/internacional/gasto-com-COVID-19-pelos-eua-ja-supera-plano-marshall/>

Ferreira, F. G. (1989). *Sistemas de saúde e seu funcionamento. Sistemas de cuidados de saúde no mundo. O caso particular de Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Hallal, M. (2021, 22 de fevereiro). Com lockdown, média móvel de casos de coronavírus no Reino Unido cai 70%. *Estadão Internacional*. Recuperado de <https://>

internacional.estadao.com.br/noticias/geral,com-lockdown-media-movel-de-casos-de-coronavirus-no-reino-unido-cai-79,70003623606

Moisés, J. A. (2008). Cultura política, instituições e democracia: Lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23(66), 11-42.

Nicoletti, M., & Faria, T. (2017). Análise comparativa dos sistemas de saúde brasileiro e britânico na atenção básica. *Infarma - Ciências Farmacêuticas*, 29 (4), 313-327.

Oakes, A., et al. (2017). Obamacare e a linguagem dos “direitos dos estados”: federalismo não cooperativo ou constitucionalismo “dinossaurio”. *Rev. Investig. Const.*, 4(3), 119-143. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392017000300119&lng=en&nrm=iso.

Pase, H. L. (2012). Capital Social e Qualidade de Vida. *Revista Debates*, 6(1), 35-59.

Pase, H. L., & Dupuy Patella, A. P. (2022). O Combate à COVID-19 em Comparação: Brasil, EUA e Reino Unido. *Interação*, 13, 38-53.

Pase, H. L., Dupuy Patella, A. P. & Rodrigo Santos, E. (2023). O Pacto Federativo e a Implementação da Política Pública de Saúde no Brasil. *Caderno CRH*, 36, 1-18.

Pitta, I. (2021, 04 de março). Em um ano de pandemia, Brasil abre 1 leito de uti covid para cada 10 mil pessoas. *CNN*. Recuperado de <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/03/04/em-um-ano-de-pandemia-brasil-abre-1-leito-de-uti-covid-para-cada-10-mil-pessoas>

Putnam, R. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Putnam, R., & Goss, K. (2002). Introduction. Em R. Putnam, (Org.). *Democracies in flux. The evolution of social capital in contemporary societies* (p. 3-21). New York: Oxford University Press.

Tanaka, O., & Oliveira, V. E. (2007). Reforma(s) e estruturação do Sistema de Saúde Britânico: lições para o SUS. *Saúde e Sociedade*, 16(1), 7-17.

Tocqueville, A. (1988). *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da USP.

7. Legislação

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Law 111-148 (2010). *Patient Protection and Affordable Care Act*. Recuperado de <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-111publ148/PLAW-111publ148>

Lei nº 8.080. (1990) Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm

8. Sites

Conselho Nacional de Saúde (Brasil). Site de notícias do CNS. Recuperado de <http://conselho.saude.gov.br/especial-cns-no-enfrentamento-a-COVID-19>

Google. Acessado mediante pesquisa dos termos “Estatísticas de Coronavírus”, no site www.google.com.

Mapbox. Recuperado de <https://mapabrasileirodacovid.inloco.com.br/pt/>

Portal da Transparência do Governo Federal. Recuperado de <http://www.portaltransparencia.gov.br/coronavirus?ano=2020>

Portal da Transparência do Governo Federal. Recuperado de <http://www.portaltransparencia.gov.br/coronavirus?ano=2021>

La respuesta de los gobiernos subnacionales a la pandemia de COVID-19 en México

Alejandro Navarro Arredondo

1. Introducción

Durante una pandemia, una estrategia de respuesta es vital para desacelerar la propagación de los contagios. No obstante, las pandemias son problemas difíciles de solucionar, particularmente en el caso del brote de coronavirus SARS-CoV-2 que, al ser una nueva enfermedad, el conocimiento sobre sus características y formas de abordarla es escaso. Dicha pandemia ha constituido un enorme desafío para las autoridades, pues han tenido que actuar en un contexto de gran incertidumbre y con amplias restricciones derivadas de la escasa información. Sin embargo, desde un enfoque de política pública, es crucial analizar la respuesta a la pandemia de COVID-19. Ello incluye indagar cómo se ha abordado esta, qué soluciones se han propuesto y evaluar si los instrumentos utilizados son consistentes con las acciones sugeridas para mitigarla.

Así, este documento se centrará en estudiar la reacción subnacional a la pandemia de COVID-19 en México. De esta forma, en la primera sección se presenta la perspectiva teórica utilizada para analizar la participación de los gobiernos locales en el combate a la pandemia. En la segunda se examina la forma en que se abordó la pandemia de COVID-19 en México, haciendo énfasis en el rol de los gobiernos subnacionales para detener su propagación. Al respecto, se construyó un marco de referencia para comparar las acciones locales. La tercera sección plantea la estrategia de análisis para identificar las combinaciones de medidas que redujeron la transmisión de la pandemia. La cuarta sección ofrece una narrativa de los resultados del análisis. Finalmente, se exhiben las conclusiones.

2. Una perspectiva para analizar la respuesta subnacional a la pandemia

Atender una pandemia como la de COVID-19 revela las restricciones inherentes a la toma de decisiones en una emergencia sanitaria. No solo por la novedad del virus, sino también por la incapacidad para vaticinar los efectos de las acciones de mitigación. Estos obstáculos incluyen: tiempo limitado, escasa evidencia sobre los cursos de acción y el reto de proponer estrategias eficaces en tales circunstancias (Dewi, *et al.*, 2020). Así, los formuladores de políticas, a menudo, actúan en contextos que los obligan a equilibrar numerosos factores normativos y técnicos, casi siempre contradictorios, para llegar a una propuesta de política aceptable. Esta situación genera la siguiente interrogante: ¿Ante un escenario de alta incertidumbre y conflictividad cómo se puede formular una respuesta eficaz a la pandemia de COVID-19?

Según Cairney (2019) una forma de resolver esta cuestión es utilizando el método racional para identificar alternativas de solución a un problema⁸⁹. El enfoque racional exige un análisis exhaustivo tanto de la situación problemática a tratar como de las posibles soluciones y supone poseer las habilidades, el conocimiento y la información necesarias para resolver dicho problema. No obstante, seguir el método racional es complicado en circunstancias «normales», lo cual se agrava debido a las restricciones logísticas, de información y de recursos ocasionadas por la rápida progresión de la pandemia de COVID-19. Pero si bien esta pandemia puede ser un caso extremo, tampoco es raro que los gobiernos actúen en contextos de alta incertidumbre (Manski, 2013). De hecho, la vertiginosa propagación de la pandemia de COVID-19 a nivel mundial ha generado una amplia gama de respuestas (Dewi, *et al.*, 2020).

Entre las medidas más comunes se incluyen cierre de escuelas, restricciones de viajes y reuniones públicas, rastreo de contactos, inversiones en salud y otras intervenciones. También se ha buscado atenuar las consecuencias

⁸⁹ Se han propuesto etapas o fases para caracterizar este método racional de formulación de políticas, por ejemplo, las siguientes: 1) Definir el problema: identificar la magnitud e importancia de sus causas y efectos; 2) Formular soluciones técnica y políticamente viables: encontrar las combinaciones de instrumentos de política más efectivas para solucionar el problema; 3) Utilizar criterios basados en valores para comparar soluciones: predecir el resultado de cada solución, identificar sus efectos en la población; y 4) Recomendar un curso de acción o un conjunto de acciones (Cairney, 2019).

económicas y sociales de la pandemia. Sin embargo, las acciones que se han adoptado para superar este problema varían sustancialmente, tanto entre países como al interior de cada uno de ellos (Dewi, *et al.*, 2020). De hecho, la falta de una reacción adecuada de los gobiernos centrales ha creado desafíos para los gobiernos subnacionales, por ejemplo, diferencias en su actuación frente a la pandemia. Tales discrepancias se deben al hecho de que los problemas sociales se experimentan de manera desigual en diferentes ciudades y a divergencias en su forma de diseñar soluciones a dichos problemas (Rodríguez & Navarro, 2016). Así, las condiciones institucionales y contextuales conducen a una heterogeneidad en la formulación de políticas públicas (Dobbin, Simmons & Garrett, 2007).

Incluso aún se discute sobre el alcance apropiado de la intervención local contra la pandemia de COVID-19. Por ejemplo, se debate si los gobiernos subnacionales deben implementar una restricción de las libertades individuales a fin de evitar una crisis de salud pública, aun cuando las autoridades nacionales estén en desacuerdo con dichas medidas. En ese sentido, los gobiernos locales, a menudo por necesidad, tienden a cerrar las brechas en la formulación de las políticas nacionales, lo anterior con el objetivo de mantener su capacidad de actuar frente a una emergencia sanitaria (Dutta & Fischer, 2021). Por ello, resulta conveniente examinar las respuestas de los gobiernos locales frente a la pandemia de COVID-19. Por lo tanto, a continuación, se proporciona una descripción de cómo se abordó este problema en México a nivel subnacional para, posteriormente, realizar un análisis comparativo de las acciones locales.

3. Abordaje de la pandemia de COVID-19 en México y el rol de los gobiernos subnacionales

En México el combate a la pandemia de COVID-19 ha tomado diferentes vertientes en las entidades federativas. En un principio, el sistema de respuesta tuvo un enfoque primordialmente de arriba hacia abajo (*top-down*)⁹⁰, lo que significa que las acciones para superar la pandemia

⁹⁰ El enfoque *top-down* se aplica para permitir que las agencias con diferentes responsabilidades legales, geográficas y funcionales se coordinen e interactúen. Sin embargo, son las agencias federales quienes organizan y supervisan las estrategias de respuesta a la

fueron dirigidas y coordinadas por el gobierno federal, con las administraciones locales interviniendo para ayudar, según fuera necesario. Posteriormente, el gobierno federal ha dejado la mayoría de las acciones de control de la pandemia y de reactivación económica en los estados. Al respecto, ha habido caminos divergentes en las decisiones locales, algunas entidades prefirieron seguir un camino de colaboración con la Federación, mientras que otras siguieron una ruta propia, más adaptada a sus condiciones locales.

Varios gobernadores eran conscientes de que no se había logrado un control completo de la pandemia. Por lo tanto, señalaron que la estrategia del gobierno federal contra la epidemia había estado separada de la realidad y las necesidades de sus territorios (Miranda, 2020). Lo anterior, ha contribuido a generar caminos divergentes en la respuesta subnacional a la pandemia. Por ejemplo, en el estado de Jalisco, su gobernador decidió iniciar la suspensión de clases antes de lo indicado por el gobierno federal. Lo anterior, como parte de un plan propio para prevenir la propagación del COVID-19, una medida a la que se fueron sumando Michoacán, Tamaulipas, Sonora, Nuevo León, Tlaxcala, Colima, Veracruz, Guanajuato y Yucatán (Huerta, 2020)⁹¹. De acuerdo con Cejudo, et al., (2020: 2), lo acontecido en estos estados ha revelado una situación latente en el federalismo mexicano: “cada autoridad ha respondido de forma distinta según su entendimiento técnico, intencionalidad política y capacidad institucional”.

Así, algunos gobiernos estatales decidieron tener una orientación distinta a la de la Federación para atender la pandemia. Es decir, esos

pandemia. De esta forma, ha sido posible coordinar de manera vertical y jerárquica el análisis y la gestión de datos, así como las actividades de difusión, prevención y control de la pandemia. Con este enfoque se considera que “la implementación comienza en la cúspide y sigue un curso descendente a través de una jerarquía de organizaciones” (Stoker, 1996:380).

91 En particular, todos estos estados se adelantaron a suspender las actividades no esenciales en sus territorios, incluso antes del primer brote identificado en el país. Así, a través de las decisiones de estos gobernadores sobre cuándo suspender clases y otras actividades, se fueron delineando opciones de control de la pandemia diferentes a las de la Federación. Su argumento fue que la mejor manera de prevenir los contagios era mantener a las personas lo suficientemente alejadas entre sí para reducir la propagación del virus. De lo contrario, se saturarían las salas de emergencia de los hospitales y las unidades de cuidados intensivos. La reducción de la actividad económica y de la interacción social era, según estos gobernadores, la única línea real de defensa contra la pandemia (Huerta, 2020).

estados han buscado operar de abajo hacia arriba⁹². Este enfoque coloca a los gobiernos locales en el centro de la atención de emergencias y busca que los funcionarios locales puedan abordar las necesidades específicas de su comunidad de manera más apropiada que los burócratas federales. Por ello, los gobiernos subnacionales desarrollan sus propios planes de preparación y respuesta, que contemplan ciertas pautas sobre cómo responder a la emergencia (Kapucu & Hu, 2016). En ese sentido, hay algunos argumentos para permitir que los estados tomen la iniciativa. Para empezar, el virus no se ha esparcido de manera uniforme en el territorio mexicano. Ha golpeado con mayor fuerza al centro del país, pero en otras regiones el número de contagios es mucho menor. Por lo anterior, elaborar una estrategia única, a nivel nacional, resultó una medida muy cuestionada.

El argumento de tener estrategias de combate a la pandemia según las circunstancias específicas de cada entidad federativa suena convincente. Sin embargo, esta situación revela otra pregunta importante: ¿La pandemia de COVID-19 es un problema que los gobiernos estatales manejan mejor que el gobierno federal? Tal vez en algunos aspectos los estados sí estén mejor preparados. Por ejemplo, la Federación ha sido muy criticada porque sus medidas contra la pandemia han sido muy modestas. Para algunos “esto pone de manifiesto que el gobierno federal parece no comprender la magnitud del gasto que se requiere para enfrentar la pandemia” (Tutivén, 2020). En contraste, los estados han usado diversos instrumentos para atenuar los efectos de la COVID-19. De acuerdo con Cejudo, et. al. (2020, p. 12), “la mayor parte han sido apoyos económicos, estímulos fiscales, apoyos alimentarios, créditos y de otro tipo”. Sin embargo, debido a que los gobiernos estatales son autónomos, cada uno actúa conforme a lo que considera necesario para atender las necesidades de sus comunidades, lo que genera discrepancias en la adopción de políticas a nivel subnacional. Como resultado, existe una variación significativa en el número

92 El enfoque de abajo hacia arriba (*bottom up*) comienza por identificar la red de actores involucrados en la prestación de servicios en las áreas locales y se averigua sobre sus objetivos, estrategias y contactos. Luego, se utiliza a dichos contactos como un vehículo para desarrollar una técnica de red para identificar a los actores regionales y nacionales involucrados en la planificación, financiamiento y ejecución de los programas gubernamentales relevantes. Esto proporciona un mecanismo para pasar de los burócratas a nivel de la calle (*bottom*) a los encargados de la formulación de políticas a nivel nacional (*up*) (Stoker, 1996).

y el alcance de los instrumentos utilizados en las entidades federativas (Cejudo, et. al., 2020).

Esto ha provocado que los gobiernos subnacionales se muevan en direcciones muy diferentes para hacer frente a la COVID-19. En este contexto, se plantea una pregunta de investigación: ¿Qué conjuntos de acciones locales parecen conducir a un bajo número de casos y una baja mortalidad? Para responder dicha interrogante se requiere un análisis sistemático que permita distinguir aquellos estados que han diseñado políticas más eficaces para superar la pandemia. Lo anterior requiere de una herramienta capaz de abordar este tipo de intervenciones: una Teoría de Cambio (Taplin & Clark, 2012). Así, un primer paso en el diseño de esta Teoría de Cambio consistió en un análisis de una muestra intencionada de documentos sobre las acciones de mitigación de la pandemia (casi todos ellos elaborados por organismos internacionales)⁹³. Esto permitió crear un marco de referencia para comparar la respuesta local a la pandemia de COVID-19. En la figura 1 se observan flechas de tres colores: gris, negro y blanco. Las grises muestran el orden vertical que existe al interior de cada área de atención a la pandemia. Las negras muestran la secuencia horizontal que existe entre las actividades, productos, resultados e impactos. Finalmente, las blancas muestran las interacciones entre elementos de las diferentes áreas de atención. Esta Teoría de Cambio partió del supuesto de que las acciones subnacionales, si buscaban ser efectivas, debían apegarse a las mejores prácticas sugeridas por los organismos internacionales.

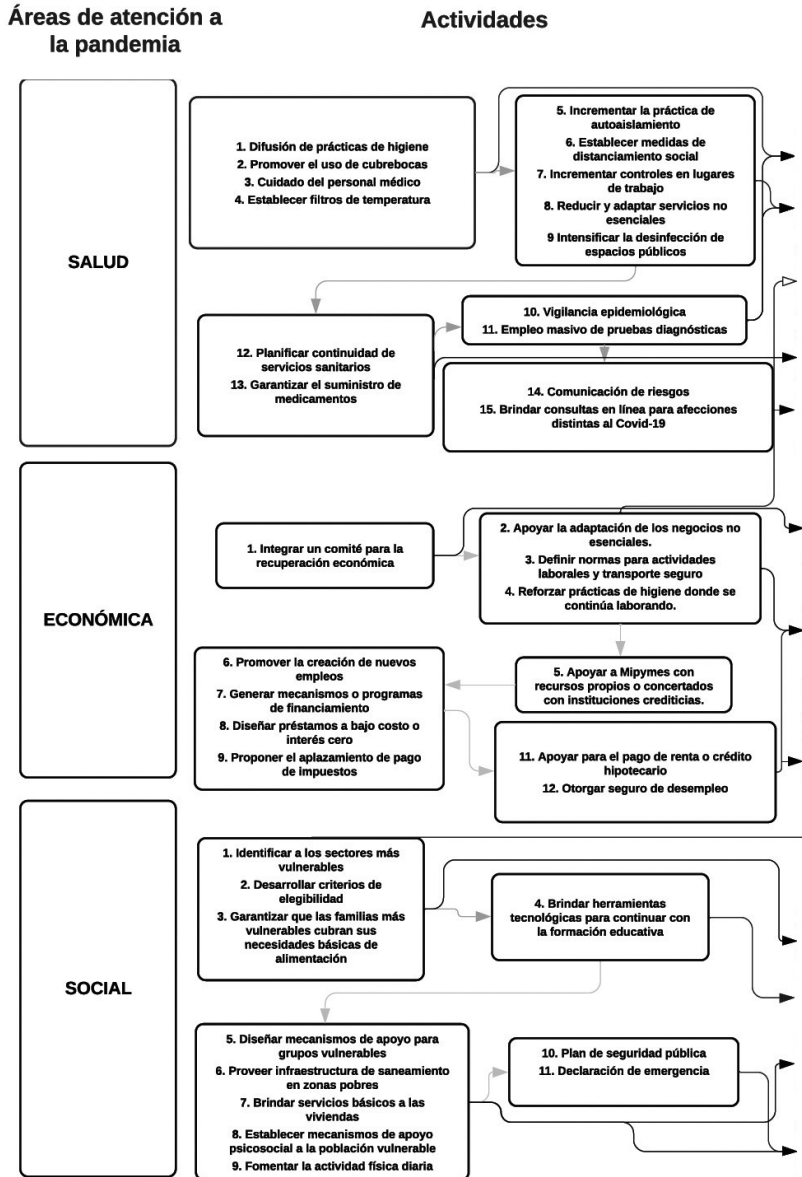
De acuerdo a la lógica implícita en esa Teoría de Cambio⁹⁴, a través de estas mejores prácticas se lograría promover comportamientos para

⁹³ Se asumió que estos documentos estratégicos proporcionarían un conjunto amplio de buenas prácticas para lidiar con la pandemia, pues brindan una estrategia integral para enfrentar a la COVID-19 ya que no se centran, exclusivamente, en mitigar las consecuencias relacionadas con la salud.

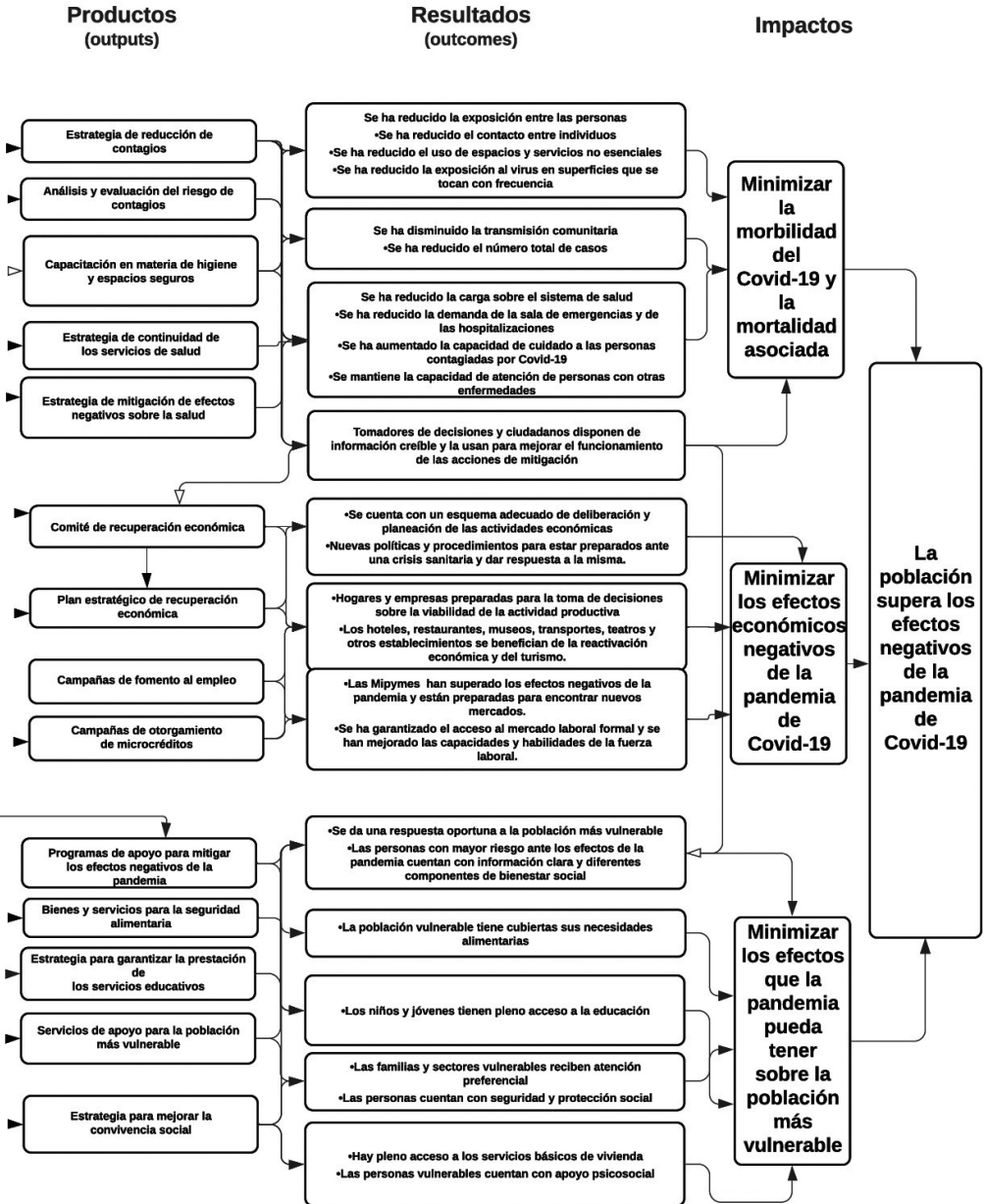
⁹⁴ Las teorías de cambio son mapas que resumen los pasos con los cuales se planea transformar una situación problemática a fin de alcanzar un cambio positivo de largo plazo (impacto). Se diseñan por medio de un proceso sistemático en el que primero se plantean cuáles son los cambios que se desean obtener (resultados) y, posteriormente, cómo se van a lograr dichos cambios (a través de qué actividades). Así, se identifica a un conjunto de resultados primarios, secundarios, terciarios (todos ellos precondiciones unos de otros) que articuladamente permiten alcanzar el cambio de largo plazo (Taplin & Clark, 2012).

evitar la propagación del virus. Asimismo, se asumió que estas medidas serían capaces de producir, entre otros, los siguientes resultados: 1) reducir el riesgo de contagio y 2) minimizar la morbilidad y la mortalidad asociada a la COVID-19. Por lo tanto, para verificar si las acciones implementadas a nivel local son consistentes con la Teoría de Cambio formulada, se recopiló un conjunto de datos sobre las medidas para reducir la transmisión de la pandemia y atenuar sus efectos negativos. Son las actividades incluidas en la figura 1 y que se agrupan en las siguientes categorías: 1) acciones sanitarias, 2) acciones económicas, 3) acciones sociales. Asimismo, las cifras de exceso de mortalidad representan una medida adecuada para evaluar la efectividad de las estrategias de los gobiernos subnacionales en contra de la pandemia de COVID-19. Los datos son de noviembre de 2020, 8 meses después de que la epidemia en México fuera declarada como una enfermedad de atención prioritaria (20 de marzo), un buen momento para valorar la respuesta a la «primera ola» por parte de los estados e identificar aquellos que lo han hecho comparativamente bien o mal.

Figura 1. Teoría de Cambio para analizar la respuesta de los gobiernos subnacionales mexicanos a la pandemia de COVID-19



Fuente: elaboración propia con base en BM, 2020; Coneval, 2020; FMI, 2020; OCDE, 2020a; OCDE, 2020b; OMS, 2020; PNUD, 2020



Por otro lado, al considerar qué tan bien (o mal) los gobiernos locales mexicanos han enfrentado la pandemia de COVID-19 es conveniente diferenciar los factores contextuales que parecen contribuir a mortalidad asociada a esta enfermedad, pues el contexto tiene un impacto en el desempeño de las políticas (O'Toole & Meier, 2015). Al respecto, un factor contextual relevante en el brote de COVID-19 es la vulnerabilidad social. Los problemas de salud suelen ser más graves donde un alto porcentaje de ciudadanos vive en condiciones de marginación (Abrams & Szeffler, 2020). En asuntos de salud, estas condiciones son denominadas determinantes sociales de la salud (Marmot, *et al.*, 2008). Incluso, esa es la razón por la que se ha señalado que la COVID-19 no es una pandemia sino una sindemia (BBC News Mundo, 2020).

Para muchos, la COVID-19 se produce en un contexto de desigualdades en los determinantes sociales de la salud. Por lo tanto, las diferencias en las tasas de mortalidad de la COVID-19 se producen como resultado de una sindemia entre los contagios y los determinantes sociales de la salud (BBC News Mundo, 2020). En ese sentido, una medida utilizada para calcular la vulnerabilidad social es el Índice de Rezago Social (IRS)⁹⁵. Por lo tanto, para captar este factor contextual se utilizó el IRS de 2020 para cada entidad federativa. Los valores más altos indican una mayor vulnerabilidad social. Otro factor contextual tiene que ver con la disponibilidad de recursos hospitalarios para responder a la pandemia (Ji *et al.*, 2020). Por ello, se elaboró un índice para evaluar la capacidad del sistema estatal de salud que incluye tres subíndices con los porcentajes de ocupación de: 1) camas en hospitalización general, 2) camas con ventilador y 3) unidades de cuidados intensivos. La información de los tres subíndices se tomó de la base de datos de la Red Hospitalaria para la Atención de Infecciones Respiratorias Agudas Graves (Red IRAG) (Instituto de Geografía, 2020). Los puntajes generales de los sistemas estatales de salud se obtuvieron calculando los promedios de los tres porcentajes señalados. A mayor porcentaje de ocupación menor será la capacidad del sistema estatal de salud para atender a las personas enfermas de COVID-19.

95 Es un indicador utilizado para el diseño de política pública que incorpora información de educación, acceso a servicios de salud, servicios básicos de la vivienda, calidad y espacios en la vivienda, así como activos en el hogar. De esta forma, el Índice de Rezago Social resume estas cinco dimensiones en un valor numérico, el cual permite clasificar a los estados y municipios en cinco grados de rezago social: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo (Coneval, 2021).

En virtud de lo anterior, el análisis de los aspectos contextuales también se incluyó en la evaluación de la respuesta local a la pandemia. Así, se identifican cuatro condiciones relacionadas con la efectividad de los gobiernos subnacionales en la atención de la pandemia de COVID-19: 1) acciones sanitarias, 2) acciones socio-económicas, 3) vulnerabilidad social y 4) capacidad del sistema estatal de salud (cuadro 1)⁹⁶.

Cuadro 1. Condiciones relacionadas con la efectividad de los gobiernos subnacionales contra la pandemia de COVID-19

Condición/ Resultado	Indicadores/Actividades	Fuente
Acciones sanitarias	<p>Medidas para capacitar personal de salud y ciudadanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Difusión de prácticas de higiene • Promover el uso de cubrebocas • Cuidado del personal médico • Establecer filtros de temperatura <p>Campaña de sana distancia, suspensión de eventos masivos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la práctica de auto aislamiento • Establecer medidas de distanciamiento social • Incrementar controles en lugares de trabajo • Reducir y adaptar servicios no esenciales • Intensificar la desinfección de espacios públicos <p>Pruebas diagnósticas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia epidemiológica • Empleo masivo de pruebas diagnósticas <p>Habilitación de unidades móviles o reconversión de hospitales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planificar la continuidad de servicios sanitarios • Garantizar el suministro de medicamentos <p>Medios digitales para la atención en salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunicación de riesgos • Brindar consultas en línea para afecciones distintas al COVID-19 	BM, 2020; Coneval, 2020; FMI, 2020; OCDE, 2020a; OCDE, 2020b; OMS, 2020; PNUD, 2020.
Acciones socio económicas	<p>Integrar un equipo inter-institucional de recuperación económica</p> <p>Cierre de actividades no esenciales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la adaptación de los negocios no esenciales • Definir normas para actividades laborales y transporte seguro • Reforzar prácticas de higiene en donde se continúa laborando. <p>Planes o acciones de apoyo económico y protección del empleo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a Mipymes con recursos propios o concertados con instituciones crediticias <p>Programa específico de atención al COVID-19</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la creación de nuevos empleos • Generar mecanismos o programas de financiamiento • Diseñar préstamos a bajo costo o interés cero • Proponer el aplazamiento de pago de impuestos <p>Otras medidas financieras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar para el pago de renta o crédito hipotecario • Otorgar seguro de desempleo 	BM, 2020; Coneval, 2020; FMI, 2020; OCDE, 2020a; OCDE, 2020b; OMS, 2020; PNUD, 2020.

⁹⁶ Los puntajes obtenidos por cada entidad federativa en cada condición se presentan en el anexo 1.

Condición/ Resultado	Indicadores/Actividades	Fuente
	<p>Atención a población vulnerable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar a los sectores más desprotegidos • Desarrollar criterios de elegibilidad • Garantizar que las familias más vulnerables cubran sus necesidades de alimentación <p>Suspensión de clases</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brindar herramientas tecnológicas para continuar con la formación educativa <p>Otras medidas adicionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar mecanismos de apoyo para grupos vulnerables • Proveer infraestructura de saneamiento • Brindar servicios básicos a las viviendas • Establecer mecanismos de apoyo psicosocial a la población • Fomentar la actividad física diaria <p>Plan de Seguridad Pública Declaración de Emergencia Sanitaria</p>	BM, 2020; Coneval, 2020; FMI, 2020; OCDE, 2020a; OCDE, 2020b; OMS, 2020; PNUD, 2020.
Vulnerabilidad social	Índice de Rezago Social por entidad federativa	Coneval, 2021
Capacidad del sistema estatal de salud	<ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de ocupación de camas en hospitalización general 2. Porcentaje de ocupación de camas con ventilador 3. Porcentaje de ocupación de unidades de cuidados intensivos 	Red Hospitalaria para la atención de Infecciones Respiratorias Agudas Graves
Menor tasa de mortalidad en la primera etapa de la COVID-19	Datos de exceso de mortalidad durante la COVID-19 por entidad federativa hasta noviembre de 2020.	Boletín Estadístico sobre exceso de mortalidad (SS, 2020)

Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar que el objetivo de esta investigación es explorar la vinculación de los factores incluidos en el cuadro 1 con una menor tasa de mortalidad de la COVID-19⁹⁷, cuyos datos se obtienen del *Boletín Estadístico sobre el exceso de mortalidad* (SS, 2020). Para lograrlo se diseñó la siguiente estrategia de análisis.

⁹⁷ Los datos de exceso de mortalidad durante la COVID-19 puede proporcionar información relevante para valorar el impacto de la pandemia en todos los niveles administrativos, así como para evaluar y estimar la carga de la mortalidad por COVID-19, medir el impacto de la pandemia sobre la mortalidad por todas las causas y detectar modificaciones en las tendencias de la mortalidad por zonas geográficas (OPS, 2020).

4. Estrategia para identificar las acciones que redujeron la mortalidad de la COVID-19

Paso 1: Definición y construcción de los conjuntos difusos.

Un paso importante dentro del fsQCA es la definición y construcción de los conjuntos difusos (Ragin, 2008). Al respecto, el objetivo de esta investigación consistió en identificar a las entidades federativas mexicanas que lograron cierto resultado: una menor tasa de mortalidad en la primera etapa de la COVID-19. Además, para cada una de las condiciones asociadas a este resultado (referidas en el párrafo anterior), se definieron sus respectivos conjuntos difusos y se determinó el grado de pertenencia de cada caso en cada conjunto (Ragin, 2008)⁹⁸. El cuadro 2 presenta la estadística descriptiva de los índices de mortalidad por COVID-19 en las entidades federativas mexicanas, así como de las condiciones asociadas a este fenómeno.

Cuadro 2. Estadística descriptiva de los datos utilizados en el análisis

Variable	Valor Mínimo	Mediana	Promedio	Valor Máximo
Acciones sanitarias	1	2	2.625	4
Acciones socio económicas	5	16	20.84	72
Vulnerabilidad social	-1.2547400	-0.2536550	-0.0000001	2.6442200
Capacidad sistema de salud	6.52	39.13	40.93	77.36
Mortalidad COVID-19	3.00	16.70	15.92	43.30

Fuente: Elaboración propia

⁹⁸ Se utilizó un fsQCA para evaluar los efectos combinados de estas cuatro condiciones. Las razones para seleccionar el fsQCA estuvieron relacionadas con la necesidad de analizar múltiples acciones en materia económica, social y de salud. La principal ventaja de utilizar el fsQCA es que permite lidiar con la complejidad causal (Ragin, 2008). Además, facilita la evaluación de casos como configuraciones de condiciones, en lugar de evaluar el efecto neto de cada variable sobre los resultados. También permite realizar evaluaciones específicas del contexto y de las múltiples formas en que diversas configuraciones causales se vinculan a un mismo resultado (equifinalidad).

Paso 2: Calibración de los datos originales

Para transformar las variables categóricas y de intervalo en conjuntos difusos se utilizó el método directo de calibración. Una labor importante al utilizar este método es especificar los tres anclajes cualitativos que estructuran un conjunto difuso: el umbral para la membresía total (0.95), el punto de ambigüedad máxima (0.5) y el umbral para la no membresía total (0.05) (Ragin, 2008). Estos tres umbrales se basan en el conocimiento teórico y empírico de los casos utilizando un *benchmarking* (punto de referencia). Por ejemplo, para el Índice de Rezago Social se hizo una revisión de trabajos que hacen uso de ese factor para explicar el número de muertes por COVID-19 (Mendoza, 2020; Sosa, Ortiz y Cabello, 2020). Asimismo, los demás datos se calibraron explorando investigaciones sobre las acciones sanitarias y socio-económicas para superar la pandemia, así como de los factores contextuales relacionados con ésta (Abrams & Szeffler, 2020; BM, 2020; Coneval, 2020; FMI, 2020; Ji *et al.*, 2020; Marmot, *et al.*, 2008; OCDE, 2020a; OCDE, 2020b; OMS, 2020; PNUD, 2020). Esto permitió una selección informada de los puntos de anclaje para la pertenencia a cada conjunto. Luego, los datos se calibraron utilizando una escala logística (Ragin, 2008)⁹⁹. El cuadro 3 muestra los conjuntos de condiciones con sus tres anclajes cualitativos.

Cuadro 3. Valores de umbral para la calibración de los datos

Condición-conjunto	No pertenencia plena 0.05	Punto de indiferencia (máxima ambigüedad) 0.5	Pertenencia plena 0.95
Alto número de acciones sanitarias	1	2	4
Alto número de acciones socioeconómicas	11	16	29
Alta vulnerabilidad social	-0.64239	-0.2536550	0.32013
Amplia capacidad del sistema de salud	53.61	39.13	30.18
Baja Mortalidad COVID-19	22.50	16.70	10.60

Fuente: Elaboración propia

⁹⁹ Los datos calibrados se muestran en el anexo 2.

Paso 3: Análisis de necesidad

El objetivo de este análisis es identificar las condiciones necesarias en toda la gama de factores causales asociados al fenómeno bajo investigación. En ese sentido, una condición es necesaria si está presente en todas las configuraciones causales que explican dicho fenómeno. Lo anterior significa que una condición causal es necesaria para un resultado cuando las instancias del resultado constituyen un subconjunto de instancias de la condición causal. Según lo recomendado por Ragin (2008), se realizó un análisis de necesidad antes del análisis de suficiencia.

Paso 4: Análisis de suficiencia

El análisis de suficiencia en el fsQCA busca identificar la combinación de condiciones causales que genera consistentemente un resultado determinado. Si las puntuaciones del conjunto difuso de una condición son iguales o menores que sus puntuaciones de pertenencia al conjunto difuso en el resultado, esto indica que esa condición es suficiente para el resultado (Ragin, 2008).

En ese sentido, la tabla de verdad es clave para el análisis sistemático de la suficiencia. Ayuda a identificar las configuraciones causales suficientes para producir el resultado. La tabla enlista todas las combinaciones lógicamente posibles de condiciones causales junto con el resultado empírico relacionado. Esto facilita el análisis de la complejidad causal y permite comparaciones basadas en la importancia empírica de diferentes combinaciones de condiciones (Ragin, 2008). Así, el software fsQCA (versión 3.0) simplifica expresiones booleanas y produce tres tipos de soluciones: compleja, parsimoniosa e intermedia¹⁰⁰. En este estudio, se utilizó

100 Una solución compleja evita el uso de residuos (es decir, configuraciones lógicamente posibles pero que carecen de ejemplos empíricos) en el proceso de minimización. La solución parsimoniosa permite incorporar cualquier residuo que ayude a generar una solución lógicamente más sencilla, independientemente de su plausibilidad empírica. La solución intermedia permite solo la incorporación de los residuos que se espera afecten el resultado sobre la base de investigaciones empíricas previas. Por tanto, el conocimiento y las investigaciones existentes sobre el fenómeno analizado se incorporan a la producción de la solución intermedia (Ragin, 2008).

el análisis fsQCA para identificar las combinaciones de condiciones consistentemente suficientes para lograr una menor tasa de mortalidad de la COVID-19. La siguiente sección presenta los resultados de dicho análisis.

5. Resultados del análisis fsQCA

El primer resultado deriva del análisis de necesidad de las cuatro condiciones asociadas a una baja tasa de mortalidad de COVID-19 (se analizó la situación de pertenencia y no pertenencia de cada conjunto o condición). De acuerdo con las recomendaciones sugeridas por Schneider y Wagemann (2012), el grado mínimo aceptable de consistencia para la prueba de necesidad debe fijarse en un nivel de 0.9. Como consecuencia de lo anterior, no se identificó ninguna condición necesaria, individualmente, para lograr una baja tasa de mortalidad de COVID-19, pues todas ellas presentan un nivel de consistencia menor de 0.9 (cuadro 4).

Cuadro 4. Análisis de las condiciones necesarias para una baja mortalidad de COVID-19

Condiciones/Conjuntos analizados	Resultado/Outcome Baja mortalidad COVID-19	
	Consistencia	Cobertura ¹⁰¹
Capacidad sistema de salud		
Alta	0.609	0.664
Baja	0.503	0.556
Vulnerabilidad social		
Alta	0.618	0.656

¹⁰¹ Cabe señalar que existen dos tipos de medición para evaluar la fuerza de las relaciones de conjuntos: la consistencia y la cobertura. La primera proporciona una expresión numérica para el grado en que la información empírica se desvía de una relación de subconjunto perfecto. Esta información juega un papel crucial al decidir qué filas de la tabla de verdad pueden interpretarse como condiciones suficientes y, por lo tanto, pueden incluirse en el proceso lógico de minimización. La segunda mide la importancia empírica, es decir, evalúa el nivel en el que una causa o combinación causal “da cuenta” de las instancias de un resultado. De hecho, una combinación causal puede tener una cobertura pequeña en presencia de varios caminos o rutas hacia un resultado específico (equipfinalidad) (Ragin, 2008).

Baja	0.478	0.543
Acciones socio económicas		
Alto #	0.577	0.586
Bajo #	0.575	0.687
Acciones sanitarias		
Alto #	0.526	0.593
Bajo #	0.682	0.73

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al análisis de suficiencia, el primer paso a seguir es identificar las combinaciones de condiciones que suelen ser suficientes para que los gobiernos estatales logren una baja mortalidad de COVID-19. Con las cuatro condiciones analizadas se configuró una tabla de la verdad de 16 configuraciones causales lógicamente posibles (2^4), pero solo 15 de ellas cuentan con datos empíricos (cuadro 5). La consistencia mínima aceptable para las soluciones se fijó en 0.80, así, un valor de consistencia superior a 0.80 indica que el conjunto de casos de una determinada configuración causal podría considerarse como un subconjunto del resultado (Schneider & Wagemann, 2012).

Cuadro 5. Tabla de la verdad (distribución de los casos a través de las configuraciones causales)

	CSS	VS	Aso	Asa	OUT	n	Consistencia	Casos
1	1	1	0	0	1	2	0.950	Durango, Nayarit
2	0	1	1	0	1	4	0.906	Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca
3	1	0	1	0	1	2	0.874	Sinaloa, Tamaulipas
4	1	1	0	1	1	1	0.867	Chiapas
5	0	1	0	0	1	2	0.842	Michoacán, Veracruz
6	1	0	1	1	0	3	0.758	Baja California Sur, Coahuila, Quintana Roo
7	1	1	1	1	0	1	0.754	Baja California
8	0	0	0	0	0	3	0.731	Ciudad de México, Jalisco, Querétaro

9	1	0	0	1	0	3	0.717	Chihuahua, Colima, Sonora
10	0	0	0	1	0	1	0.690	Aguascalientes
11	1	1	1	0	0	4	0.689	Campeche, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán
12	0	0	1	0	0	1	0.665	Zacatecas
13	0	1	1	1	0	2	0.648	Morelos, Puebla
14	0	1	0	1	0	1	0.626	Tlaxcala
15	0	0	1	1	0	2	0.585	Estado de México, Nuevo León
16	1	0	0	0	?	0	-	

Fuente: Elaboración propia

Asa: Acciones sanitarias

Aso: Acciones socioeconómicas

VS: Vulnerabilidad social

CSS: Capacidad sistema de salud

OUT: Baja mortalidad de COVID-19

El cuadro 5 muestra cinco configuraciones con puntuaciones de consistencia superiores a 0.80 (primeras cinco filas) como posibles subconjuntos del conjunto de entidades federativas mexicanas con una baja mortalidad de COVID-19. Posteriormente, gracias al análisis de esta tabla de verdad de conjuntos difusos, se obtuvieron dos configuraciones con puntuaciones de consistencia superiores a 0.85 vinculadas a una baja mortalidad de COVID-19. La solución intermedia, que tiende a ser la solución preferida debido a que sólo incluye contrafactuales que cumplen con las expectativas direccionales (teóricas) especificadas (Ragin, 2008), sugiere que dos configuraciones son consistentemente suficientes para lograr una baja mortalidad de COVID-19. La primera de las soluciones se refiere a una combinación de una amplia capacidad del sistema estatal de salud, más una baja vulnerabilidad social, más un alto número de acciones socioeconómicas y un bajo número de acciones sanitarias como el camino más importante hacia una baja mortalidad de COVID-19. Una puntuación de consistencia de 0.906 y una puntuación de cobertura de 0.454 destacan el alto grado de significación teórica e importancia empírica de los términos de esta configuración. Por otra parte, la segunda vía de solución combina una amplia capacidad del sistema estatal de salud, una alta vulnerabilidad social y un alto número de

acciones socioeconómicas. Esta segunda configuración causal tiene una puntuación de consistencia (0.875), pero su puntuación de cobertura no es tan alta (0.295) (cuadro 6).

Cuadro 6. Solución intermedia fsQCA para una baja mortalidad de COVID-19¹⁰²

Configuraciones	Consistencia	Cobertura bruta	PRI ¹⁰³	Casos
CSS*~RS*ASo*~ASa	0.906	0.454	0.870	Durango, Nayarit, Chiapas, Sinaloa, Tamaulipas
CSS*RS*ASo	0.875	0.295	0.802	Michoacán, Veracruz, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca
Consistencia de la solución	0.873			
Cobertura de la solución	0.547			

Fuente: Elaboración propia

Cómo se puede observar en el cuadro 6, el resultado de este análisis comparativo intranacional surge de la exploración de 32 unidades subnacionales de forma configuracional. En dicho análisis se han identificado dos combinaciones de condiciones vinculadas a una baja mortalidad de COVID-19. En ese sentido, las soluciones intermedias resultantes de fsQCA indican que las combinaciones de amplia capacidad del sistema estatal de salud, una baja vulnerabilidad social y un alto número de acciones socioeconómicas son consistentemente suficientes para causar una baja mortalidad de COVID-19. Así, estos resultados pueden proporcionar un apoyo empírico para los argumentos relacionados con la importancia de generar una respuesta integral frente esta pandemia (no sólo en términos de políticas

¹⁰² Las soluciones compleja y parsimoniosa se presentan en el anexo 3.

¹⁰³ Acrónimo de *Proportional Reduction in Inconsistency* (PRI). Expresa en qué grado una determinada condición X es un subconjunto del resultado Y; en lugar de un subconjunto de su complemento (~Y) o de la intersección entre Y e ~Y.

sanitarias sino también en cuanto los componentes socioeconómicos de la respuesta), así como de su interacción con los factores contextuales.

La confección de estas configuraciones causales suficientes permitió identificar a aquellas entidades federativas mexicanas que han experimentado una baja mortalidad de COVID-19. Es a esas configuraciones, que representan a los estados que respondieron con más éxito a la primera ola de Covid, a las que ahora se dirige el documento. Así, uno de los patrones más notables que resultó de este análisis fsQCA está relacionado con la primera configuración causal, que da cuenta de los siguientes casos: Durango, Nayarit, Chiapas, Sinaloa y Tamaulipas. Todos estos estados, además de tener una baja mortalidad por Covid, disfrutaban de un bajo o mediano nivel de vulnerabilidad social (excepto Chiapas) y han implementado un gran número de acciones socioeconómicas para mitigar los efectos negativos de la pandemia (sobresale Tamaulipas con 72 acciones en este rubro). Durango, sin embargo, tiene un nivel relativamente bajo de acciones socioeconómicas y aun así se colocó en esta configuración. Cabe señalar que esta solución intermedia se produjo con las expectativas teóricas (direccionales) de baja vulnerabilidad social, amplia capacidad del sistema estatal de salud y un alto número de acciones socioeconómicas, todo ello en línea con la investigación existente.

Por su parte, la segunda configuración causal, que da cuenta de los casos de Michoacán, Veracruz, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, desafía las expectativas teóricas. Todo este conjunto de estados tiene un alto o muy alto nivel de vulnerabilidad social (excepto Guanajuato, el único caso con bajo nivel), por lo que se hubiera esperado que sus índices de mortalidad por COVID-19 fueran más altos. Lo anterior va en contra de la hipótesis que sostiene que los problemas de salud suelen ser más graves donde un alto porcentaje de ciudadanos vive en condiciones de marginación (Abrams & Szeffler, 2020). Esta situación hace necesario examinar estas entidades federativas con mayor amplitud y profundidad para tratar de identificar alguna otra condición (por ejemplo, la escasa densidad poblacional) que pudiera estar asociada a la baja mortalidad por COVID-19. No obstante, estos estados también gozan de una amplia capacidad de su sistema local de salud y de un alto número de acciones socioeconómicas (excepto Veracruz en este último rubro), por lo que estos dos factores podrían, en conjunto, ser causa suficiente para generar una menor mortalidad por Covid.

6. Conclusiones

Analizar cómo responden los gobiernos subnacionales a una pandemia global nos brinda información no solo sobre su capacidad para implementar medidas específicas para contener este problema (como las características de sus políticas de salud), sino también sobre las acciones socioeconómicas y otros factores contextuales que interactúan en la evolución de dicha pandemia. En ese sentido, el objetivo principal de este estudio comparativo configuracional fue examinar las combinaciones de acciones subnacionales que redujeron la mortalidad del COVID-19 durante su etapa inicial en México. Lo anterior con el fin de identificar buenas prácticas para lidiar con crisis sanitarias de naturaleza similar a esta pandemia. Al respecto, se identificaron dos configuraciones causales para lograr una baja mortalidad por COVID-19, las cuales coinciden en considerar a la amplia capacidad de los sistemas locales de salud y a un gran número de acciones socioeconómicas como condiciones suficientes para lograr este resultado. Sin embargo, difieren en cuanto a la importancia de un factor contextual: la vulnerabilidad social. Lo anterior hace necesario llevar a cabo investigaciones más exhaustivas para tratar de identificar alguna otra condición relacionada con una baja mortalidad por COVID-19. En ese sentido, los resultados de este análisis fsQCA respaldan el argumento de que las acciones para mitigar la pandemia de COVID-19, deben abordarse como un fenómeno complejo de naturaleza intersectorial.

7. Referencias

- Abrams, E., & Szeffler, S. (2020). COVID-19 and the impact of social determinants of health. *The Lancet Respiratory Medicine*, 8(7), 659-661.
- Banco Mundial (BM) (2020). *Planificar la recuperación económica tras la COVID-19 (coronavirus): lista de verificación de la sostenibilidad para los responsables de formular políticas*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- BBC News Mundo (2020). "COVID-19: qué es una sindemia y por qué hay científicos que proponen llamar así a la crisis del coronavirus". *BBC News*, 14 de octubre.
- Cairney, P. (2019). *Understanding public policy: theories and issues*. Londres: Red Globe Press.

Cejudo, G., Gómez, D., Michel, C., Lugo, D., & Campos, J. (2020). Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia? Disponible en: <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/> (consulta: 02 de octubre de 2021).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2021). "Coneval presenta el Índice de Rezago Social 2020 a nivel entidad federativa". En: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_04_INDICE_REZAGO_SOCIAL_2020.pdf (consulta: 02 de octubre de 2021).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-Cov-2 (COVID-19) en México*. México: Coneval.

Dewi, A., Nurmandi, A., Purnomo, E., Rizqi, M., & Azzahra, A. (2020). Global policy responses to the COVID-19 pandemic: proportionate adaptation and policy experimentation: a study of country policy response variation to the COVID-19 pandemic. *Health Promotion Perspectives*, 10(4), 359-365.

Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: ¿Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology*, 33, 449-72.

Dutta, A., & Fischer, H. (2021). The local governance of COVID-19: Disease prevention and social security in rural India. *World development*, 138, 225-234.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020). *Política fiscal para una crisis sin precedentes*. Disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=14401> (consulta: 16 de mayo de 2021).

Instituto de Geografía (2020). *Sistema de Información de la Red IRAG*. México: UNAM.

Ji, Y., Ma, Z., Peppelenbosch, M. & Pan, Q. (2020). Potential association between COVID-19 mortality and health-care resource availability. *The Lancet Global Health*, 8(4), e480.

Kapucu, N. & Hu, Q. (2016). Understanding Multiplexity of Collaborative Emergency Management Networks. *The American Review of Public Administration*, 46(4), 399-417.

Huerta, C. (2020). "Por coronavirus, Jalisco adelanta suspensión de clases al 17 de marzo". *El Universal*, 15 de marzo.

Manski, C. (2019). Communicating uncertainty in policy analysis. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(16), 7634-7641.

Marmot, M., Friel, S., Bell, R., Houweling, T., & Taylor, S. (2008). Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. *The Lancet*, 372(9650), 1661-1669.

Mendoza, M. (2020). Rezago social y letalidad en México en el contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19): una aproximación desde la perspectiva de la salud colectiva en los ámbitos nacional, estatal y municipal. *Notas de Población*, 47(111), 133-153.

Miranda, P. (2020). “Van 139 mil casos y 16 mil muertes por Covid; 16 estados en México ya son naranja”. *El Universal*, 12 de junio.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). *Practical actions in cities to strengthen preparedness for the COVID-19 pandemic and beyond. An interim checklist for local authorities*. Ginebra: OMS.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020a). *Afrontar el coronavirus (Covid 19). Unidos en un esfuerzo global*. París: OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020b). *COVID-19 in Latin America and the Caribbean: An overview of government responses to the crisis*. Paris: OCDE.

Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2020). “Mejorar la vigilancia de la mortalidad por COVID-19 en América Latina y el Caribe mediante la vigilancia de la mortalidad por todas las causas”. Documento de orientación disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52309/OPSIMSPHECOVID-19200035_spa.pdf?sequence=9&isAllowed=y (consulta: 04 de octubre de 2021).

O’Toole, L., & Meier, K. (2015). Public Management, Context, and Performance: In Quest of a More General Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 237-256.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020). *Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama desde la perspectiva de la salud*. México: PNUD.

Ragin, C. (2008). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. Nueva Jersey: Wiley Online Library.

Rodríguez, M., & Navarro, C. (2016). Comparative Local Governance: Analysing Patterns of Influence on Local Political Systems. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 153, 127-140.

Schneider, C., & Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Secretaría de Salud (SS) (2020). *Boletín Estadístico sobre el exceso de mortalidad por todas las causas durante la emergencia por COVID-19*. Disponible en: <https://coronavirus.gob.mx/2020/03/19/se-declara-en-sesion-permanente-el-consejo-de-salubridad-general/> (consulta: 20 de mayo de 2021).

Sosa, M., Ortiz, E., & Cabello, A. (2020). Impacto del rezago social en el número de muertes y contagios por COVID-19 en México: análisis con redes neuronales artificiales empleando información a nivel municipal. *Contaduría y administración*, 65(5), 1-17.

Stoker, R. (1996). "Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas", en Aguilar, L. *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.

Taplin, D. & Clark, H. (2012). *Theory of change basics: A primer on theory of change*. Nueva York: Actknowledge.

Tutivén, C. (2020). "La crisis de COVID-19 en los países emergentes y en desarrollo". *Nexos*, 14 de junio.

Urrutia, A. & Jiménez, N. (2020). "Sana distancia hasta el 30 de mayo; fin de epidemia en junio". *La Jornada*, 16 de abril.

Anexo 1.

Puntajes obtenidos por cada entidad federativa en las condiciones asociadas a la tasa de mortalidad de COVID-19

	Nombre del estado	Código	Tasa de mortalidad COVID-19 (por 10 mil hab.)	Capacidad del sistema de salud	Índice de Rezago Social	Número de Acciones sanitarias	Número de Acciones socioeconómicas
1	Aguascalientes	AGU	11.40	50.68	-1.10156	4	15
2	Baja California	BCN	24.90	36.30	-0.64239	4	16
3	Baja California Sur	BCS	11.20	32.74	-0.31703	4	19
4	Campeche	CAM	22.50	6.52	0.24454	1	43
5	Chiapas	CHP	3.00	13.10	2.64422	4	12
6	Chihuahua	CHH	16.40	21.97	-0.518357	3	13

CAP. 16: La respuesta de los gobiernos subnacionales a la pandemia de COVID-19 en México

7	Ciudad de México	CDMX	43.30	77.36	-1.11535	2	15
8	Coahuila	COA	17.00	26.66	-1.14759	3	11
9	Colima	COL	17.10	37.81	-0.690655	4	15
10	Durango	DUR	3.40	34.95	-0.04596	2	8
11	Guanajuato	GUA	17.80	51.33	-0.20921	2	31
12	Guerrero	GRO	5.00	44.46	2.45034	2	29
13	Hidalgo	HID	14.90	49.12	0.32013	2	35
14	Jalisco	JAL	11.30	41.86	-0.61683	2	11
15	Estado de México	MEX	23.20	67.80	-0.2981	4	20
16	Michoacán	MIC	10.60	39.98	0.52992	2	13
17	Morelos	MOR	24.90	53.62	-0.12654	4	50
18	Nayarit	NAY	3.90	31.32	0.04404	1	14
19	Nuevo León	NLE	18.70	59.58	-1.25474	3	11
20	Oaxaca	OAX	5.60	52.10	2.59089	2	21
21	Puebla	PUE	17.80	57.21	0.74449	4	16
22	Querétaro	QUE	12.90	53.61	-0.52449	2	14
23	Quintana Roo	ROO	19.60	23.06	-0.31717	3	21
24	San Luis Potosí	SLP	12.30	32.17	0.31913	2	23
25	Sinaloa	SIN	12.40	33.74	-0.56755	2	17
26	Sonora	SON	26.20	26.70	-0.65055	3	9
27	Tabasco	TAB	17.50	34.48	0.0764	1	23
28	Tamaulipas	TAM	15.80	30.18	-0.62263	2	72
29	Tlaxcala	TLA	26.70	61.15	-0.04053	4	5
30	Veracruz	VER	17.60	41.15	1.14325	2	8
31	Yucatán	YUC	6.50	38.29	0.15247	2	27
32	Zacatecas	ZAC	18.00	48.75	-0.45259	2	30

Fuente: elaboración propia con base en: Coneval, 2020; Instituto de Geografía, 2020; PNUD, 2020; SS, 2020.

Anexo 2.*Puntuaciones de conjuntos difusos (calibración directa)*

	Nombre del estado	Código	Alta Mortalidad COVID-19	Alta Capacidad del sistema de salud	Alto Índice de Rezago Social	Alto # de acciones socio económicas	Alto # de acciones sanitarias
1	Aguascalientes	AGU	0.07	0.09	0.00	0.36	0.90
2	Baja California	BCN	0.98	0.72	0.05	0.50	0.90
3	Baja California Sur	BCS	0.07	0.89	0.38	0.66	0.90
4	Campeche	CAM	0.95	1.00	0.93	1.00	0.00
5	Chiapas	CHP	0.00	1.00	1.00	0.09	0.90
6	Chihuahua	CHH	0.46	1.00	0.12	0.15	0.60
7	Ciudad de México	CDMX	1.00	0.00	0.00	0.36	0.30
8	Coahuila	COA	0.54	0.98	0.00	0.05	0.60
9	Colima	COL	0.55	0.61	0.04	0.36	0.90
10	Durango	DUR	0.00	0.80	0.74	0.01	0.30
11	Guanajuato	GUA	0.64	0.08	0.56	0.97	0.30
12	Guerrero	GRO	0.00	0.25	1.00	0.95	0.30
13	Hidalgo	HID	0.30	0.12	0.95	0.99	0.30
14	Jalisco	JAL	0.07	0.36	0.06	0.05	0.30
15	Estado de México	MEX	0.96	0.00	0.42	0.71	0.90
16	Michoacán	MIC	0.05	0.46	0.98	0.15	0.30
17	Morelos	MOR	0.98	0.05	0.66	1.00	0.90
18	Nayarit	NAY	0.00	0.93	0.82	0.24	0.00
19	Nuevo León	NLE	0.73	0.02	0.00	0.05	0.60
20	Oaxaca	OAX	0.00	0.07	1.00	0.76	0.30
21	Puebla	PUE	0.64	0.02	0.99	0.50	0.90
22	Querétaro	QUE	0.14	0.05	0.11	0.24	0.30
23	Quintana Roo	ROO	0.81	0.99	0.38	0.76	0.60
24	San Luis Potosí	SLP	0.11	0.91	0.95	0.83	0.30

25	Sinaloa	SIN	0.11	0.85	0.08	0.56	0.30
26	Sonora	SON	0.99	0.98	0.05	0.02	0.60
27	Tabasco	TAB	0.60	0.82	0.84	0.83	0.00
28	Tamaulipas	TAM	0.39	0.95	0.06	1.00	0.30
29	Tlaxcala	TLA	0.99	0.01	0.75	0.00	0.90
30	Veracruz	VER	0.61	0.40	1.00	0.01	0.30
31	Yucatán	YUC	0.01	0.57	0.89	0.92	0.30
32	Zacatecas	ZAC	0.66	0.12	0.18	0.96	0.30

Fuente: elaboración propia.

Anexo 3.

Soluciones compleja y parsimoniosa del fsQCA

TRUTH TABLE ANALYSIS

Model: MCB = f(CSS, RS, ASo, ASa)

Algorithm: Quine-McCluskey

--- COMPLEX SOLUTION ---

frequency cutoff: 1

consistency cutoff: 0.84243

raw coverage unique coverage consistency

	-----	-----	-----
~CSS*RS*~Asa	0.295294	0.163062	0.874565
CSS*RS*~ASo	0.274433	0.134118	0.906467
CSS*~RS*ASo*~Asa	0.180491	0.0949341	0.874232

solution coverage: 0.547468

solution consistency: 0.872675

TRUTH TABLE ANALYSIS

Model: $MCb = f(CSS, RS, ASo, ASa)$

Algorithm: Quine-McCluskey

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---

frequency cutoff: 1

consistency cutoff: 0.84243

raw coverage unique coverage consistency

	-----	-----	-----
CSS*~RS*~ASa	0.235389	0.134916	0.830281
~CSS*RS*~ASa	0.295294	0.163062	0.874565
CSS*RS*~ASo	0.274433	0.131021	0.906467

solution coverage: 0.58745

solution consistency: 0.854579

Comentarios finales

Perspectivas y desafíos para las políticas públicas comparadas en la región

Nelson D. Cardozo

Guillermina Curti

A lo largo de estas páginas hemos intentando abarcar dos grandes ejes dentro del campo de las políticas públicas comparadas en América Latina. La primera sección echó al propio espacio intelectual al diván para hacer un examen sobre su desarrollo, mirando sus agendas, su producción, las temáticas que ha abordado, como así también sus marcos teóricos y la formación en el área. La segunda parte ha presentado algunos de los estudios empíricos sobre la pandemia producidos por expertos de la región con una mirada comparada, algo que felizmente ha tenido un crecimiento exponencial desde el año 2020. Este suceso modificó vertiginosamente el ritmo de la producción científica y su adecuación a los problemas sociales. Este libro se ha propuesto ser la primera publicación dentro de la sub-área producida en y desde Iberoamericana, que incorpora trabajos en esta clave buscando tanto la reflexión metodológica y disciplinar, y la inclusión de estudios que sigan el análisis de políticas públicas. Además, fue producto del primer workshop desarrollado en el año 2021 (todavía en pandemia) por el *Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas* (que desde 2013 viene desarrollando su actividad), lo que representó un desafío por su modalidad híbrida (que a la vez facilitó la participación de colegas de diversas latitudes), lo cual nos está indicando un proceso de maduración del campo de estudio. El recorrido hecho por nuestro grupo de ALACIP, junto con el derrotero que implicó la elaboración de este libro nos dejó enormes enseñanzas y nos planteó importantes desafíos a futuro (mucho de los cuales ya estamos abordando). Algunos de ellos, que mencionaremos, son los siguientes:

1. La necesidad de consolidar la identidad del área de estudio. Los trabajos comparativos sobre América Latina presentan un desarrollo desigual dependiendo del área de política sectorial. Algunas temáticas cuentan con una enorme densidad de la producción y creación de teorías, con un gran corpus de informes, capítulos, artículos que proporcionan gran cantidad de antecedentes y evidencia relevante. Ciertas temáticas abordadas en forma comparativa se encuentran más desarrolladas como las investigaciones sobre burocracias y servicios civiles, las políticas de protección social, la salud pública o los estudios sobre descentralización, por mencionar algunas. Sin embargo, esta producción se encuentra dispersa entre las “fronteras internas”(Capano & Verzichelli, 2023), donde las redes de expertos en temáticas dialogan con otros especialistas en del área, diluyendo a veces la identidad de los estudios comparativos. Esto es y ha sido siempre una tensión que se remonta al planteo originario de la ciencia de las políticas de Harold D. Lasswell quien ha buscado crear un campo de las ciencias sociales eminentemente orientado a la resolución de problemas pero con aportes interdisciplinarios (Lasswell, 1951). Nuestra disciplina, puede abonar al conocimiento capilar y parsimonioso de las diferentes realidades y problemáticas –de campos como la medicina, la ingeniería, el trabajo social, la economía, o la demografía–, la dimensión política de la hechura de los programas sociales (Cairney, 2021) y explicaciones sobre el cambio en la acción pública (Capano, 2009). Esto debería ser la principal contribución de las políticas públicas comparadas en tanto espacio intelectual con un corpus proveniente del análisis de la acción pública. Los factores vinculados al poder, la especificidades regionales y locales de las formaciones estatales, las teorías del proceso de políticas adaptadas al juego de actores de América Latina y las diferentes realidades nacionales son el valor agregado que debe conjugar nuestro saber. Para ello, es importante la consolidación de redes de investigación entre colegas, no solamente en los congresos locales y regionales, sino trazar una verdadera agenda vinculada a cuestiones que pueda plasmarse en la realización de conferencias propias con sus respectivos productos. Hoy más que nunca las nuevas tecnologías permiten la conectividad, la celebración de eventos remotos, y el trabajo colaborativo. Esto fortalece a la comunidad y al mismo tiempo facilita la elaboración de estudios en menos tiempo, con mayor calidad y encauzar una discusión de estos por diferentes canales.

2. La centralidad de focalizar la investigación en problemas relevantes. En América Latina es necesario abordar los desafíos sociales, políticos y económicos más urgentes y pertinentes para la región. En un contexto dinámico y cambiante, es fundamental que la indagación en políticas públicas comparadas se centre en temas que tengan un impacto significativo en la sociedad y que puedan informar para la formulación de políticas efectivas. En este sentido, los investigadores deben estar atentos a las necesidades y demandas de la sociedad, así como a los cambios en el entorno político, económico y social. Esto puede implicar identificar y priorizar agendas emergentes, como las nuevas formas de la pobreza, la corrupción, la sostenibilidad ambiental, o la seguridad ciudadana, pero sin descuidar otras temáticas que ya tienen agendas con un derrotero más largo, como la protección social, la desigualdad, la marginalidad o las dificultades del desarrollo.

Al enfocarse en temas relevantes, los estudios de políticas públicas comparadas pueden contribuir de manera significativa a la comprensión y resolución de los desafíos que enfrenta la región. Esto significa no solo analizar los problemas desde una perspectiva teórica, sino también involucrarse en la investigación aplicada y la colaboración con los responsables de la toma de decisiones y los actores clave en la sociedad civil y el sector privado. Esto por supuesto implica el desafío de superar la formulación de un conocimiento tecnocrático que sirva únicamente para legitimar o proveer una mera base empírica para los decisores gubernamentales. Por el contrario deberá “crear problemas” (Bourdieu, 1990) que pueden ser molestos e incómodos para los gobernantes. Las observaciones con una vigilancia epistemológica que nos permite mantener la rigurosidad, pero sin dejar de estar orientada a los valores meta, es central para articular un conocimiento relevante, pero que a la vez problematice con nuevas miradas los temas importantes de la agenda social. La pandemia desatada por el COVID-19, como se ha referido en varias ocasiones, ha marcado una etapa en el campo de las políticas públicas comparadas, demostrando cabalmente como es crucial “saber qué hacen los otros” a la hora de tomar decisiones y poner en marcha políticas públicas basadas en evidencia. La producción estuvo en completa sintonía con la agenda social, y ha dado un salto enorme, creando grupos de trabajo *ad hoc* y readecuando los equipos existentes para mirar tanto los impactos de

la emergencia sanitaria en las diferentes políticas sectoriales, como las diversas respuestas en áreas de gobierno que ensayaron las administraciones (Weible et al., 2020). Esto es sin duda, un faro esperanzador cuya llama pretendemos mantener encendida con esfuerzos colectivos como el del presente libro.

Además, la focalización en temas relevantes puede ayudar a garantizar que los saberes tengan un impacto tangible y significativo en la sociedad. Al abordar problemas que afectan directamente a las personas y las comunidades, los estudios comparados son útiles para el diseño de políticas y programas que mejoren la calidad de vida y promuevan el desarrollo sostenible en la región. Tal vez el gran desafío que presenta el campo comparado del análisis de políticas es que, a pesar de generar trabajos académicos, informes, discusiones en simposios y congresos, es escasamente tomado en consideración por los decisores gubernamentales a la hora de sopesar cursos de acción. La articulación de la universidad, los centros de investigación –tanto públicos como privados–, o las organizaciones de la sociedad civil, resulta fundamental para lograr la incidencia de los saberes de otras latitudes, y la mirada latinoamericana al momento de diseñar políticas públicas.

3. La búsqueda de evidencia empírica y metodologías comparadas innovadoras. Contar con métodos comparados innovadoras es crucial para avanzar en análisis de las políticas públicas en América Latina y mejorar la efectividad de las intervenciones y programas implementados en la región. La investigación de la sub-área debe basarse en evidencia empírica sólida, obtenida a través de métodos rigurosos y confiables. Esto puede incluir el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas, encuestas, análisis de casos, estudios longitudinales y experimentos controlados, entre otros. La utilización de múltiples metodologías puede enriquecer la comprensión de los fenómenos estudiados y proporcionar una visión más completa y holística de las políticas públicas en la región. Esto implica, además, no solo la recolección de datos y la realización de análisis rigurosos, sino también la adopción de enfoques teóricos y metodológicos innovadores que permitan viajar y ser aplicados en diferentes latitudes.

Tal vez el principal desafío a esto se encuentra dentro de la propia comunidad epistémica, ya que frecuentemente se entiende la rigurosidad

metodológica como la utilización de metodologías de corte cuantitativo y programas de ordenador sofisticados que presenten datos en forma numérica, gráfica y espacial, que muchas veces resultan alejados del lenguaje normal. La medición y la cuantificación es algo necesario para tener una valoración de los problemas públicos y las intervenciones gubernamentales. Sin embargo, no se agota en sí mismo, ni es per se más valioso que otro tipo de datos y evidencias. Existe el “credo” asentado en el histórico complejo de inferioridad de las ciencias sociales, que se encuentra anclado en ciertas “tribus” radicadas en determinados centros, que la cuantificación extrema y la sofisticación matemática es una armadura de solidez de las evidencias recolectadas. De ninguna manera debemos negar los aportes del acopio de datos cuantitativos, que permiten una manipulación bastante rápida, y cada vez más sofisticada con las nuevas herramientas informáticas y recientemente con la inteligencia artificial. Queremos señalar que otro tipo de metodologías y abordajes pueden ser más enriquecedores para el conocimiento sobre las políticas públicas. En los últimos años existe un enorme acervo de datos disponibles (no solamente cuantitativos y tratables mediante técnicas de *big data*) y normalmente de fácil acceso para los investigadores como las redes sociales, videos en internet, interacciones de ciudadanos con organismos gubernamentales, grupos temáticos de beneficiarios de políticas públicas o afectados por una problemática, por mencionar algunas fuentes que nos proporcionan de manera indirecta datos riquísimos para ser tratados. Esto nos permite incorporar metodologías innovadoras de análisis de información, que ahora la inteligencia artificial nos facilita (como por ejemplo análisis de videos, lectura de foros y páginas, detección de categorías relevantes, entre otros) que permite avanzar en la investigación en políticas públicas comparadas y superar los desafíos metodológicos inherentes a la comparación entre países y regiones. Esto puede implicar el desarrollo y la aplicación de nuevas técnicas y herramientas de análisis de datos, el uso de tecnologías emergentes como el aprendizaje automático y la inteligencia artificial, y la exploración de enfoques mixtos que integren datos cualitativos y cuantitativos de manera complementaria.

Además, es importante adoptar estrategias y categorías comparados que permitan analizar las similitudes y diferencias entre países y regiones, identificando factores comunes y contextos específicos que influyen en la

implementación y los resultados de las políticas públicas (Radin & Weimer, 2018). Esto puede implicar el uso de marcos teóricos y conceptuales que faciliten la comparación, así como la adaptación de métodos y herramientas de indagación a contextos específicos. Este camino que ya sido emprendido a nivel global por diversos colegas en la reflexión metodológica sobre el análisis comparado de la acción gubernamental (Fischer & Miller, 2017; Peters & Fontaine, 2020; Rose, 2005) debe ser continuada y profundizada por equipos y colegas de la región.

4. La importancia del fortalecimiento de las redes regionales y la internacionalización. Esta dimensión involucra una serie de aspectos fundamentales que van desde la colaboración entre académicos de diferentes instituciones y países, hasta la promoción del diálogo y la cooperación a nivel mundial. El establecimiento y fortalecimiento de nodos de cooperación entre investigadores y universidades en la región son esenciales para fomentar el intercambio de conocimientos, experiencias y recursos. Estas redes pueden facilitar la labor conjunta en proyectos comunes, la organización de conferencias y seminarios, y la difusión de resultados de las pesquisas. Este camino ha sido emprendido desde comienzos del siglo XXI con fuerza, con el incremento de la movilidad de los colegas de la región entre sus países, y también hacia otras latitudes.

Talvez el desafío más grande en la internacionalización es la adaptación de los investigadores de la región a las nuevas formas de producción y circulación del conocimiento. Tradicionalmente, se ha pensado este proceso en dos momentos clave: la movilidad estudiantil (fundamentalmente en el nivel de posgrado) y la asistencia a conferencias en el exterior. Esto puede incluir la participación en redes académicas globales, la colaboración en proyectos financiados por agencias de cooperación de diferentes países, y la publicación en revistas y editoriales internacionales. Sin embargo, estas modalidades “tradicionales” de consolidación de nodos se encuentran desafiadas por la vertiginosidad de la era exponencial (Oszlak, 2020) y la forma de circulación de la información. Las nuevas tecnologías, las redes sociales académicas, las plataformas de trabajo colaborativo y la inteligencia artificial nos proporcionan nuevos “atajos” para zanjear las distancias en este mundo globalizado. Pensemos como ahora las teleconferencias, los traductores inteligentes, las interpretaciones

simultáneas pueden favorecer la labor con colegas de cualquier parte del mundo sin seguir la huella típica de circulación y movilidad que predominó en el siglo XX. Hoy cualquier académico está, como solemos decir “a un email de distancia”. Con apretar un botón en portales como *ResearchGate* o *Academia.edu* podemos solicitarle un escrito a otro experto, se puede disponibilizar nuestra investigación para recibir intercambios y comentarios, o simplemente mantenernos actualizados a través del *feed* de estas plataformas o los *newsletter* de las publicaciones científicas. Esto nos abre un universo infinito para la colaboración más allá de la distancia.

Sin embargo, esto plantea tensiones. Por ejemplo, en torno a las modalidades de producción. En este sentido, es elemental reconocer la importancia del diálogo con el «norte» global, es decir, con especialistas e instituciones de países desarrollados que tradicionalmente han liderado el análisis en y de políticas públicas. Esta interacción puede proporcionar acceso a recursos y conocimientos especializados, así como oportunidades de participación en proyectos y publicaciones conjuntas. Pero al mismo tiempo, es crucial incentivar el diálogo «sur-sur» entre países y regiones en desarrollo (como África o Asia), con el fin de compartir experiencias y mejores prácticas en el diseño e implementación de políticas públicas. Esta contribución puede ser especialmente relevante en el contexto latinoamericano, donde países con contextos políticos, económicos y sociales similares pueden enfrentar desafíos comunes y beneficiarse mutuamente de la colaboración y el intercambio de conocimientos.

Esto plantea el dilema de la orientación de la producción. Puede realizarse hacia la comunidad internacional, con publicaciones en inglés (con mayor impacto fuera de la región y que posibilitan consolidar lazos con el norte global), o producir en revistas locales en los idiomas de la región (castellano o portugués) con mayor repercusión regional, menores barreras de acceso, y la posibilidad de seguir consolidando las publicaciones y el campo en América Latina. Además, se debe fomentar la cooperación entre el mundo lusófono e hispanoparlante en América Latina, derribando el histórico aislamiento entre ambas comunidades, tradicionalmente con escasa comunicación. Esto puede implicar continuar fortaleciendo las políticas editoriales de tener ambas lenguas en las revistas científicas, pero también la colaboración en proyectos de investigación y la organización de eventos académicos conjuntos.

En suma, el fortalecimiento de espacios de cooperación y la internacionalización en el campo de las políticas públicas comparadas en América Latina es fundamental para promover la actualización académica, la labor interdisciplinaria y el intercambio de conocimientos a nivel global. Facilitar el diálogo y la cooperación entre expertos y universidades a escala regional y global, puede contribuir significativamente al avance y la relevancia del campo en la región y más allá.

A modo de cierre

El camino que se abre ante nosotros es vasto y desafiante, pero también prometedor y lleno de oportunidades. Como estudiosos, tenemos la responsabilidad de mantener encendida la llama que se comenzó en el contexto de la emergencia sanitaria que produjo un auge en la producción del campo, alimentándola con la rigurosidad metodológica, la innovación creativa y el diálogo constante con pares a lo largo y ancho de nuestra vasta región y más allá de sus fronteras. Sólo a través de la cooperación, el intercambio generoso de ideas y la apertura a nuevas perspectivas, podremos tejer redes sólidas que nos permitan abordar los desafíos más acuciantes del momento presente y los años venideros.

Los valores meta del diseño e implementación de políticas públicas más eficaces y justas, capaces de transformar realidades y mejorar las sociedades latinoamericanas deben ser el norte que guíe a la comunidad. Que nuestras palabras no sean meros ecos en la academia, sino semillas que germinen en la mente de los tomadores de decisiones, inspirando acciones audaces y soluciones novedosas. Abracemos con pasión este compromiso, pues están en nuestras manos estos escasos ladrillos y la argamasa para edificar un futuro más prometedor para América Latina.

Referencias

- Bourdieu, P. (1990). *Sociología y cultura*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Cairney, P. (2021). *The Politics of Policy Analysis*. Cham: Palgrave Macmillan.
<https://doi.org/10.4135/9781483389080.n3>

Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 7-31. <https://doi.org/10.1080/13876980802648284>

Capano, G., & Verzichelli, L. (2023). *The Fate of Political Scientists in Europe*. Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-24643-2>

Fischer, F., & Miller, G. J. (2017). Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods. En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9781315093192>

Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. En D. G. Macrae, D. Lerner, & H. D. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (pp. 3-15). Stanford: Stanford University Press. <https://doi.org/10.2307/587173>

Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/ Instituto Nacional de la Administración Pública.

Peters, B. G., & Fontaine, G. (2020). Introduction to the Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis. En B. G. Peters & G. Fontaine (Eds.), *Handbook of research methods and applications in comparative policy analysis* (pp. 1-19). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.

Radin, B. A., & Weimer, D. L. (2018). Compared to What? The Multiple Meanings of Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(1), 56-71. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1414475>

Rose, R. (2005). *Learning from comparative public policy: a practical guide*. London & New York: Routledge.

Weible, C. M., Nohrstedt, D., Cairney, P., Carter, D. P., Crow, D. A., Durnová, A., ... Stone, D. (2020). COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives. *Policy Sciences*, 53(2), 225-241. <https://doi.org/10.1007/S11077-020-09381-4/>
METRICS

Sobre los autores y autoras

Nelson Cardozo es Politólogo y magíster en Administración Pública (UBA). Sus temas de estudio son las teorías de las políticas públicas, seguridad social en los países del Cono Sur e historia y desarrollo de la administración pública en Argentina. Docente investigador de la UBA y la UADE. Actualmente es co-coordinador del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y ha sido co-editor del libro *Policy Analysis in Argentina* (2023) publicado por la Bristol University Press del Reino Unido.

Guillermina Curti es politóloga de la Universidad Nacional de Rosario, Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales en FLACSO. Profesora regular de la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Universidad Nacional de Rosario. Se dedica a la investigación en políticas y gestión local, educación para la sustentabilidad y el desarrollo local, y políticas públicas para el fomento del asociativismo y el desarrollo rural, entre otros. Ha sido parte de equipos técnicos en distintas entidades gubernamentales, como el Concejo Municipal de Rosario y la Subsecretaría de Promoción Comunitaria.

Pablo Bulcourf es profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad de Buenos Aires. Se ha especializado en historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina. Se ha desempeñado como secretario general de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Actualmente coordina el Grupo de Investigación sobre Historia de la Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) en la que integró su Comité Ejecutivo.

Iris Geva-May es la editora fundadora del *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* y la presidenta fundadora de la sociedad académica International Comparative Policy Analysis Forum. Su trabajo se centra en el análisis de políticas y su apoyo a la elaboración de políticas basadas en datos. Es pionera en el ámbito de estudio de la política comparada y profesora emérita de la Universidad Simon Fraser de Vancouver, BC (Canadá), profesora visitante de la Wagner School de la Universidad de Nueva York y profesora investigadora honoraria de la SPPA de la Universidad de Carleton, Ottawa (Canadá).

David Hoffman es profesor asociado en la Escuela Marxe de Asuntos Públicos e Internacionales del Baruch College, CUNY. Se doctoró en Comunicación por la Universidad de Iowa en 2000 y ha publicado sobre temas de política, historia y retórica en *Rhetorica*, *Rhetoric Society Quarterly*, *Argumentation and Advocacy*, *Rhetoric and Public Affairs*, y otros. Actualmente trabaja en proyectos sobre la deliberación y la retórica de los alcaldes.

Joselyn Muhleisen es profesora de doctorado en la Marxe School of Public and International Affairs del Baruch College, CUNY. Su trabajo actual analiza las implicaciones del Brexit para la cooperación reguladora transatlántica. Se doctoró en Ciencias Políticas en el Graduate Center de la CUNY en 2016 y trabaja en política regulatoria, políticas públicas comparadas y regímenes internacionales.

Rodolfo Canto Sáenz es Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Profesor Titular de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán. Autor de artículos arbitrados, capítulos de libros y libros sobre políticas públicas, democracia y desarrollo. Experiencia profesional en los sectores público y privado. Ha sido integrante de consejos consultivos de dependencias públicas y de organizaciones de la sociedad civil. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

Nicolás Bentancur es Profesor Titular (grado 5) e investigador del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UDELAR, Uruguay). Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (investigador nivel 2). Es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA, Argentina).

Germán Bidegain es Profesor Adjunto (grado 3) e investigador del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UDELAR, Uruguay). Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (investigador nivel 1). Es Doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Historia y Pensamiento Político por Sciences Po, París.

Rodrigo Martínez es Ayudante de Investigación (grado 1) del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UDELAR, Uruguay). Es Licenciado en Ciencia Política por la UDELAR. Actualmente, es candidato a Magíster en Ciencia Política en la misma Universidad, financiado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Guillaume Fontaine Doctor en Sociología por la U. París 3-Sorbonne Nouvelle. Profesor Investigador de FLACSO (Ecuador), coordinador del Departamento de Políticas Públicas y del Laboratorio de Políticas Comparadas. Última publicación: *Tackling Corruption in Latin America: An Institutional Approach*, con A. Hernández-Luis, T. Milán y C. Rodrigues (Palgrave MacMilan, 2023).

Alejandro Hernández-Luis es Doctor en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Profesor Gestor de la Especialización en Diseño de Políticas Públicas por FLACSO (Ecuador), investigador asociado, Laboratorio de Políticas Comparadas.

Taymi Milán es Doctora en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora asociada, Laboratorio de Políticas Comparadas de FLACSO (Ecuador). Última publicación: *Tackling Corruption in Latin America: An Institutional Approach*, con G. Fontaine, A. Hernández-Luis y C. Rodrigues (Palgrave MacMilan, 2023)

Carlos Rodrigues es Doctor en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigador asociado, Laboratorio de Políticas Comparadas de FLACSO (Ecuador). Última publicación: *Tackling Corruption in Latin America: An Institutional Approach*, con G. Fontaine, A. Hernández-Luis y T. Milán (Palgrave MacMilan, 2023).

Adela Romero-Tarín es Doctora en Derecho, Programa de Estudios Políticos y Constitucionales. Profesora del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante. Directora del grupo permanente de investigación “Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas” de la Universidad de Alicante. Ha colaborado en proyectos de investigación nacionales e internacionales. Es especialista en temas de gobernanza y desarrollo urbano y políticas públicas culturales.

José Manuel Canales Aliende es Catedrático (jubilado) de Ciencia Política y de la Administración. Doctor en Derecho (especialidad Derecho Público) por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en Ciencias Sociales y del Comportamiento (especialidad en Psicología Social) por la Universidad de A Coruña (A Coruña), Diplomado (Maestría) en Sociología Política por el Instituto de Estudios Políticos (Madrid). Ha sido alto funcionario (Servicio Civil de Carrera, de varias instituciones administrativas de España; Consultor Internacional (O.C.D.E., Unión Europea y Banco Mundial). Autor de más de 200 publicaciones (libros, capítulos de libros, artículos de revista, prólogos) y de numerosas investigaciones.

Norma Munoz-del-Campo es profesora titular, investigadora en políticas públicas, especializada en reformas institucionales que se implementaron en Chile desde la transición a la democracia hasta la actualidad desde una perspectiva que busca integrar enfoque neoinstitucionalistas y cognitivos en los sectores de la cultura y el medioambiente. Ha sido Profesora invitada en la Sciences Po Paris (Fellow Sciences Po-CAF) y en el Centro de Estudios Administrativos y Políticos, CERSA, Paris II, Francia. Editoriales como Routledge, Cambridge Scholars Publishing y revistas como Latin-American Policy LAP, Cahiers des Amériques Latines han publicado sus trabajos.

Sergio Iván Martínez Porras es Doctor en estudios políticos y relaciones internacionales, magíster en política pública y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Consultor e investigador para la realización de evaluaciones, diseños e implementación de intervenciones públicas y modelo de gestión y gobierno de la información.

André-Noël Roth Deubel es Politólogo, Magister Ciencia Política y Doctor Ciencias Económicas y Sociales por la Université de Genève (Suiza). Profesor Titular del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

Olga Lucia Salamanca Ruiz es estudiante Doctorado en Economía Universidad Javeriana, Magister en Ciencias Económicas y Politóloga Universidad Nacional de Colombia. Investigadora en Economía Publica y Economía de la Salud.

María Camila Pinzón Segura es Médica Pediatra, PhD Salud Pública Universidad Nacional de Colombia, especialista en Epistemologías del Sur, Epidemiología Clínica y Docencia Universitaria.

Salvador Parrado es profesor de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid. Ha sido investigador visitante en universidades de Alemania, Chile, México, Reino Unido y Turquía. Fue editor asociado de *Public Administration* y es codirector de *Governance International* desde 2002. Investiga sobre gestión pública, políticas regulatorias, servicio civil y gobernanza pública desde una perspectiva comparada.

Silvio Crudo Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Docente de las cátedras Estado y Políticas Públicas y Análisis de Políticas Públicas en dicha Universidad. Forma parte, en calidad de investigador, del Centro Política y Gestión de la UNR. Sus áreas de estudio son el análisis de políticas públicas, la gestión pública y las políticas sociales. Actualmente, se desempeña como asesor para distintos gobiernos subnacionales en la provincia de Santa Fe.

Vilma Paura es Profesora en Historia, UNPSJB. Especialista y Magister en Políticas Sociales, UBA. Coordinadora Académica del Programa en Políticas Sociales, FLACSO Argentina. Docente de grado y posgrados en política social e investigadora en el Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados, UNTREF. Fue Directora Nacional de Oferta Académica en el Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina y Coordinadora General del Consejo Federal de la Función Pública.

Ludmila Rodrigues Antunes es Doctora en Ciencias Económicas, Profesora Asociada III de la Universidade Federal Fluminense -Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos, coordinadora de la licenciatura en Seguridad Pública -Departamento de Seguridad Pública -DSP.

Talitha Mirian do Amaral Rocha es Doctora en Antropología por el PPGA/UFE, Investigadora del INCT/InEAC y Profesora de Sociología en el CEJM/SEEDUC.

Marina Ferraz es estudiante de la Licenciatura en Seguridad Pública en la Universidade Federal Fluminense.

Lucio Marinsalda Pastor es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública (UNCuyo), becario doctoral de CONICET, candidato a Doctor en Ciencia Política (UNR). Director del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales y Medio Ambiente (UNCuyo). Docente FCPyS y FFyL (UNCuyo).

Nicole Elizondo es investigadora en políticas públicas del Centro UC de la Familia, Pontificia Universidad Católica de Chile. Se encuentra a cargo de la elaboración de la publicación Observatorio de Políticas Públicas del Centro UC de la Familia. Cientista Política. Magíster en Gestión y Política Pública de la Universidad de Chile. Líneas de investigación: Política social, Familia y Trabajo, Demografía y Transformaciones en la población.

Alejandra Retamal es Coordinadora de investigación e investigadora Centro UC de la Familia. Abogada Magíster en Derecho, mención Derecho Constitucional, Pontificia Universidad Católica de Chile. Líneas de investigación: Infancia, Derecho de Infancia, Maternidad, Familia, Derecho de Familia y Vejez.

Hemerson Luiz Pase es Filósofo y Doctor en Ciencia Política por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Profesor e investigador del Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Ana Paula Dupuy Patella es Abogada, maestrada en Derecho y Justicia Social por la Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Doctoranda en Ciencia Política en la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Alejandro Navarro Arredondo es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) e Investigador visitante en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Texas. Fue Director General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez de la Cámara de Senadores. Es profesor del Programa de Posgrado en Administración Pública de la UNAM y tiene experiencia docente en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el CIDE, la Universidad Iberoamericana y la Universidad de Guanajuato.

Este libro terminó de imprimirse en los Talleres Gráficos de UNR Editora.
Rosario, Argentina, Julio de 2024.
Se utilizaron las tipografías Faustina y Chivo de Omnibus-Type.