

EL DESARROLLO DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ARGENTINA: HISTORIA, PRESENTE Y DESAFÍOS

Pablo Bulcourf

Nelson Cardozo

1. El campo de la administración y las políticas públicas: conceptos básicos.

El campo políticas públicas en nuestro país es un campo interdisciplinario. En lo que respecta a la tradición académica en la Argentina, deberíamos denominarlo en un sentido más amplio incluyendo los aportes en la teoría del Estado. Esto está presente en la convocatoria de gran parte de los congresos y eventos como el que realiza en forma bienal la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), que reúne a los especialistas del área.

Este tipo de estudios fueron deudores a principios del siglo XX del derecho público, principalmente del administrativo. Posteriormente otras ciencias se interesaron por la temática como la economía y las ciencias de la administración, algo que sucedió también en otros estados como México. En los años sesenta, el fuerte despliegue de la sociología orientada por la teoría de la modernización brindó elementos muy importantes para este tipo de estudios, orientando también aspectos de la gestión pública de los modelos desarrollistas. Hacia fines de esa década y la siguiente la ciencia política expresa un crecimiento bastante grande y estos temas son considerados un área dentro de la disciplina. Esto permitió la introducción tanto de las tradiciones sistémicas y funcionalistas como del neomarxismo politológico. Por otro lado, el eco de una ciencia específica del análisis de políticas se expresó en el país, dando lugar a la creación de la primera licenciatura en la Universidad del Salvador en 1971, aunque muy vinculada con la de ciencia política.

Por esta razón nuestra visión se articula más con el concepto de "campo". Entendemos este como la confluencia de diferentes saberes, conocimiento y prácticas en torno a una problemática-objeto (Bourdieu, 1971, 1988). Es así como en él confluyen las disciplinas que hemos mencionado, permitiendo la construcción de un espacio tanto inter como transdisciplinario.

El concepto de estilo de política pública articula la visión o teoría sobre ésta, la metodología (tanto para estudiarla, realizarla, y evaluarla) con la obra "en sí" o sea cada política pública. Esta idea es deudora de la historia del arte, o sea del "estilo artístico" (Argan, 1973, 1998; Panofsky, 1955, 1991). Por lo tanto, el contexto de producción del mismo también requiere ser tenido en cuenta en todo análisis. También posee un aspecto normativo (ético) como la obra de arte (estético) Eso marca el "sentido" de la política pública. Lo que tiene un fuerte condimento valorativo e ideológico, elemento también indispensable para su evaluación (Van Dijk, 1998).

El concepto de política pública no puede ser abordado sin una concepción sobre el poder, materia prima de toda construcción política. Este es otro elemento central en todas las tradiciones teóricas presentes en las ciencias sociales y especialmente en la ciencia política y la sociología. Esto a su vez habilita el análisis de los procesos de construcción política, la legitimidad y el conflicto (Alford y Friedland, 1985; Lukes, 1974). Si bien

tendemos a apreciar esta dimensión en las diferentes esferas sociales también debemos analizarla en el propio campo científico-académico (Bourdieu, 1971; Ravecca, 2019).

El campo de toma de decisiones tiende a condensarse y perdurar en alguna forma de "unidad política". Ya sea en sentido histórico (tribu, imperio, feudo, estado-nación) o teórico (gobierno, régimen político, estado, sistema político, modo de regulación). Es así como el campo de nuestros estudios debe comprenderse en un contexto más amplio en la relación entre el Estado "y" la sociedad. Podemos tomar diferentes etapas generales como el Estado absolutista, liberal, del bienestar, neoliberal; pero esto debe adecuarse a las particularidades de cada país (Isuani, 1991; Garcia Delgado, 2001; Bulcourf y Cardozo, 2021). Es así como tendremos una "historia interna" vinculada a la comunidad científico-académica y de especialistas en la temática y una "historia externa" que la condiciona brindando el contexto político, social, económico y cultural (Lakatos, 1978).

Para observar este desarrollo del campo científico-académico, proponemos abordar los siguientes cuatro aspectos. En primer lugar, los actores; es decir, las personas, individuos y grupos con su biografía, accionar y valores fundantes, por cuanto son agentes sociales productores y reproductores de sus prácticas con diferentes grados de conciencia y libertad, pero condicionados históricamente. En segundo lugar, las instituciones, como ámbitos o espacios en los que se producen y reproducen las prácticas y la propia comunidad. Dichas prácticas pueden ser de "enseñanza" o de "investigación", o privilegiar algún rol sobre el otro —al mismo tiempo, su carácter público, privado, gubernamental o de enseñanza determinará el entorno de su producción—. En tercer lugar, los productos; es decir, los documentos científicos que se "materializan" en publicaciones periódicas, libros especializados, comunicaciones y memorias de congresos y jornadas, informes de investigación y documentos de trabajo, entre otros. Finalmente, las redes como espacios de vinculación entre la propia comunidad científica y, a veces, con otros ámbitos de la vida social. Las asociaciones científico-profesionales constituyen verdaderos lazos de instituciones y actores. Este trabajo sigue el esquema propuesto por Bulcourf (Bulcourf, 2007; Bulcourf *et al.*, 2015) y se entronca dentro de los estudios disciplinares del Manifiesto de Popayán. Planteamos, además, una reflexividad más allá de la mera descripción y relevamiento de datos.

Indagar sobre la producción teórica y las diferentes perspectivas, paradigmas o enfoques nos lleva a la necesidad de elaborar elementos metateóricos que nos permitan analizar las dimensiones y estructuras presentes en las diferentes concepciones que se fueron elaborando alrededor del Estado, la administración y las políticas públicas (Olivé, 1985; García Selgas, 1994; Zabludovsky, 1995).

2. Una reconstrucción general del campo y los estilos de las políticas públicas

El estudio y la formación para la acción pública han acompañado la historia de la humanidad. El análisis de las políticas es tan antiguo como la propia civilización e incluye muchas y diversas formas de investigación, desde el misticismo a la ciencia moderna. La característica más destacada de este conocimiento sobre las políticas, aparte de cómo se ha producido, es su orientación fundamentalmente práctica: el conocimiento es una guía para la acción más que un fin en sí mismo. En otras palabras, el ánimo del campo de las *políticas públicas* a través de la historia ha sido el de dar información que pudiera ser usada en la aplicación de juicios razonados para encontrar soluciones a problemas prácticos (Pérez Sánchez, 2005, p. 33).

En 1951, Harold Lasswell —uno de los más destacados politólogos de los Estados Unidos del siglo XX— define el área disciplinar de la administración pública en su proyecto intelectual de la “ciencias de las políticas” (Lasswell, 1951). Este autor hizo un llamado a constituir un campo aplicado de la política orientado a la gestión pública a partir del uso de metodologías propias de las disciplinas sociales (Barukel, 2014; Pérez Sánchez, 2005; Pardo, 2004; Camou y Pagani, 2017; Fontaine, 2015; Roth-Deubel, 2010). En este sentido, “el análisis de políticas públicas es un área académica interdisciplinaria que surge en los EE.UU. en los años cincuenta con la obra germinal ‘*The Policy Sciences*’ de Harold Lasswell de 1951, centrada en el tema de la planificación (Ramió Matas, 2017, p. 181). Este movimiento ha tenido lugar en los países centrales luego de la Segunda Guerra Mundial, por lo que la “administración pública”, *policy sciences*, o simplemente las “políticas públicas” se vincula a las realidades de las democracias industrializadas occidentales. Su producción intelectual se plasmó en la creación de tramos de estudios superiores sobre administración y políticas públicas, así como también en el desarrollo de trabajos e investigaciones sobre la temática, con un carácter aplicado. Estos buscaron servir al proyecto de reconstrucción europea, la edificación de un Estado de Bienestar y el fortalecimiento de las nuevas democracias liberales que se impusieron con la victoria del bloque aliado. Este nuevo escenario hizo menester una ingeniería social con una planificación centralizada de la economía —faceta keynesiana del Estado— y el desarrollo de las políticas sociales (educación, vivienda, seguridad social, empleo, y salud) —Estado de bienestar—.

El período de posguerra fue el momento de consolidación del área de políticas públicas como campo del conocimiento, ya que hubo una alianza entre el saber experto y la acción pública. Aquí se desarrollaron diferentes escuelas y paradigmas que fueron estudiando los momentos del proceso de las políticas (agenda, formulación, decisión, implementación e impactos), al mismo tiempo que se sucedieron estudios sobre las burocracias globales dentro de lo que se llamó el movimiento de la administración del desarrollo (Ferrel, 1984). Este optimismo por la programación y la inteligencia del conocimiento para resolver los problemas públicos tuvo su techo hacia finales de la década de los 60, primero, y luego en la primera mitad de la década de los 70. Los hechos que desencadenaron este desencanto con el policy-cycle y la planificación racional fueron el fracaso de los programas de la Gran Sociedad (Aguilar Villanueva, 1993b) y, luego, la profunda crisis del petróleo en el año 1973, que llevó al período de estanflación que hizo repensar los estados de bienestar (Habermas, 1976; Offe, 1990).

La nueva derecha que triunfó en las elecciones en los años 80 (en Gran Bretaña y los Estados Unidos) planteó reformas a la administración pública reduciendo el rol empresario de los gobiernos y recortando las prestaciones sociales, e introduciendo, simultáneamente, mecanismos de gestión pública privada en el sector público, que luego serán conocidos como la nueva gestión pública (NGP). Este mecanismo buscaba recuperar la legitimidad perdida de las administraciones públicas frente a la ciudadanía y, al mismo tiempo, enfrentar el enorme déficit público a partir de profundizar las tres “E” virtuosas: Effectiveness, Efficiency, and Economy. El péndulo político hacia la derecha, en estos términos, priorizó políticas de reforma y ajuste fiscal, por sobre la expansión de las prestaciones sociales que habían sido parte del mencionado acuerdo de posguerra (Peters, 2002; Muller *et al*, 2005).

En la década de los 80, en los países centrales entra en crisis el paradigma de la heurística por etapas, dando lugar a otros planteamientos, como la teoría de la elección pública, el neoinstitucionalismo, el gerencialismo, y otras escuelas emergentes como la

teoría de las redes de políticas. En los años 90, los procesos de reforma del Estado en América Latina, Europa del este y Asia impulsarán una profusión de literatura sobre la burocracia, las organizaciones públicas y la rearticulación de relaciones entre Estado y sociedad, que tendrán una enorme repercusión en el campo teórico-académico. Es en esta década cuando se sientan las bases para los enfoques contemporáneos de las políticas públicas (neoinstitucionalismo, coaliciones promotoras, redes de políticas, equilibrio interrumpido, difusión de políticas, así como también los nuevos planteamientos del marxismo, las teorías sobre el populismo y la heurística por etapas). Finalmente, con la crisis de las experiencias neoliberales, emergerán otros postulados que harán énfasis en el componente participativo necesario para la formulación de programas, la reafirmación de derechos de las minorías, la rendición de cuentas ante la ciudadanía por parte de los gobiernos, y las dificultades que enfrentan las administraciones públicas en un contexto globalizado donde el Estado nación ya no es el actor central. La tabla 1 resume el proceso que han vivido los estudios de políticas públicas.

Tabla 1. Etapas del desarrollo internacional de los policy studies

Etapas	Administración pública tradicional	Políticas públicas	Gerencialismo	Gobernanza
Período	1880-1950	1950-1980	1980-2000	2000-actualidad
Tipo de Estado	Liberal-keynesiano	Estado de bienestar	Estado neoliberal	Estado en red
Tipo de políticas públicas	Jerárquicas/verticalistas	Centralizadas/homogéneas	Descentralizadas/focalizadas	Participativas
Área de intervención	Seguridad, Justicia, educación básica	Estado empresario, políticas laborales y sociales	Rol subsidiario del Estado en políticas económicas y sociales. Garante de la estabilidad macroeconómica y regulación del sector privado	Reconocimiento de derechos de minorías, participación ciudadana, políticas sociales y desarrollo local
Ciudadano	Administrado	Receptor de políticas	Cliente/ consumidor	Cocreador de políticas
Problemática principal	Burocratización Homogeneización	Planificación Racionalidad Igualdad	Economía Eficiencia Legitimidad	Participación Inclusión Rendición de cuentas
Autores relevantes	Wilson Weber Willoughby Waldo	Lasswell Merriam Lindblom Dahl	Osborn Gaebler Niskanen OCDE CLAD	Sabatier Zahariadis Peters Ramió Matas Roth-Deubel

<p>Paradigmas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sociología comprensiva • Derecho administrativo • Ciencias de la administración 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Policy Sciences</i> • Positivismo • Funcionalismo • Incrementalismo • Policy-cycle • Neomarxismo • Teoría del desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Teoría de la elección pública • Economía neomonetarista • Administración de empresas • <i>New public management</i> • Neoinstitucionalismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Teoría de las redes • Coaliciones promotoras • Equilibrio interrumpido • Feminismo • Corrientes múltiples • Embudo de causalidad
--------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Cardozo (2020)

3. Hacia una cronología de las políticas públicas en Argentina

En América Latina, tanto el escenario político como el desarrollo de las ciencias sociales han tenido otros derroteros. Por un lado, en nuestra región, no tuvimos un rol del Estado de bienestar tan consolidado, ni un proceso de movilización de recursos como lo fueron la Segunda Guerra Mundial —a excepción de los proyectos modernizantes del varguismo en Brasil, o el peronismo en Argentina— como la reconstrucción europea que llevó a cabo el Plan Marshall.

En Iberoamérica, la matriz “juridicista” y el peso del derecho le fueron restando autonomía a los problemas, teorías y competencias propias de la ciencia sociales en el estudio del Estado y el sector público. Por otro lado, la tensión entre la incipiente ciencia política, la sociología marxista y la administración determinó una visión institucional, normativa y estructural para comprender el fenómeno burocrático y el proceso de las políticas públicas (Amorim Neto y Santos, 2015). Este recorrido muestra una vinculación de la ciencia política, con el derecho público y la administración científica. Bañón Martínez (1997) menciona que el “padre putativo” de la administración pública son las ciencias de gestión empresarial —entre ellas el *management*— que aportan una vocación de pragmatismo terapéutico, nuevas metodologías y, sobre todo, refuerzan la identidad disciplinar pues permiten el empleo y la importación de técnicas de gestión al ámbito público.

Esta difícil lucha por la autonomización tuvo como consecuencia un retraso teórico en el análisis de políticas públicas (Fontaine, 2015). Una de las principales diferencias que encontramos entre los países centrales y América Latina fue los alcances y limitaciones para los estudios de las políticas públicas de los marcos provistos por el centro. Las teorías de carácter sistémico que hablaban del *stages heuristic*—el cual era compartimentalizado en momentos con los enfoques explicativos de sus respectivas etapas (formación de los problemas públicos, teorías de la agenda, teorías de la decisión, modelos implementación, y posteriormente la evaluación y retroalimentación) —, estaban marcadas por lo que denominaremos un “presupuesto democrático”. Así, la corriente racional-exhaustiva, el enfoque de la racionalidad limitada, el incrementalismo, el pluralismo, la eficiencia administrativa, el funcionalismo, entre otros abordajes que florecían en el norte no eran fértiles a la hora de la aplicación en nuestros países.

En lo que respecta a la historia externa al campo, podemos ver que la segunda mitad del siglo estuvo marcada por los cambios sociales producto de los procesos de modernización económica y sus transformaciones demográficas y culturales. En el ámbito

político, encontramos que la Guerra Fría marcó las relaciones internacionales, dado que las dos grandes superpotencias —Estados Unidos y la Unión Soviética— trajeron esta contienda a la región, sobre todo a partir de la década de los años 60 con la cuestión cubana. Esta situación complejizó y entrecruzó por nuevos temas las quebradizas democracias latinoamericanas que se iban instaurando en la región, lo cual dio lugar a gobiernos militares que se alternaban con democracias que no lograban arraigarse. Argentina, desde 1930 fue un caso particular de inestabilidad política, alternando gobiernos civiles con dictaduras militares hasta 1983. A esto se sumó la polarización ideológica con el clivaje peronismo-antiperonismo que marcó la vida política del país desde la década del 40 hasta los años 80s. Como consecuencia, en relación con el campo de las políticas públicas, los modelos para comprender la hechura de los programas públicos tuvieron que ver más con explicaciones vinculadas a otras ciencias sociales.

En este sentido, podemos decir que durante su “edad de oro” en los años 60-70, fueron las ciencias sociales las que proveyeron un corpus teórico explicativo del proceso de las políticas y el Estado en la región. Aportes de lo más eclécticos venían de marcos como el funcionalismo de Gino Germani, las hipótesis pesimistas de la teoría de la modernización, que buscaron comprender los autoritarismos latinoamericanos de la mano de los modelos de Huntington y O’Donnell, la teoría de la dependencia de Cardoso y Faletto, o el neomarxismo en su variante latinoamericana. Dichos marcos fueron utilizados para describir la naturaleza del aparato burocrático local o el proceso de toma de decisiones y puesta en marcha de los programas públicos. En este sentido, la huella de la sociología como macrodisciplina omnipresente marcó a fuego el período. A esto podemos agregar que en los años 70, “en función de las restricciones a la libertad de crítica contra aquellos regímenes políticos, emergen investigadores norteamericanos (Stepan, Skidmor) y europeos (Touraine, Rouquié) que se especializan en teorías del autoritarismo y que, en conjunto con algunos intelectuales latinoamericanos, influyen en especial a politólogos argentinos, bolivianos, brasileños, chilenos, colombianos, mexicanos, peruanos, (Cardoso, Hinkelammert, Calderón, Garretón, Lechner, O’Donnell, Laclau, Weffort, Stavenhagen, Gonzalez Casanova, Quijano, Ianni...)” (Floriani, 2015, p. 3).

Así, encontramos que había una atracción de otros campos disciplinares (como la sociología o la economía) que proveían explicaciones más completas del proceso de las políticas públicas en un contexto que no se correspondía con las democracias liberales noroccidentales. Nada tenían que ver los gobiernos militares de nuestro país con la democracia pluralista que pensaba el *políticas públicas* estadounidense. De esta manera, era más fecundo indagar en aspectos como el carácter periférico de las formaciones estatales capitalistas, la cooptación de las agencias públicas por los denominados “anillos burocráticos”, o las situaciones de “pretorianismo de masas” como factores explicativos del rumbo de las decisiones gubernamentales.

Sumado a este interés por los marcos de otras disciplinas (donde vemos una tensión entre el derecho y la sociología), se puede encontrar el llamado “atraso relativo”, por cuanto implicó un desconocimiento de estos enfoques. En los años 70 se produjeron liderazgos académicos que trajeron los aportes de las políticas públicas a los países de la región, producto de la movilidad estudiantil de posgrado en los países del norte. Esta influencia produjo cierto mestizaje teórico que, sin embargo, no llegó a formar una tradición de pensamiento en administración pública que se identificara como propia de campo de políticas públicas.

En lo que respecta a esta producción, el primer artículo que plantea el análisis de políticas públicas es el documento de Oszlak y O'Donnell *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (Oszlak y O'Donnell, 1976) presentado en la Reunión 1976 de la *Latin American Studies Association*, en Atlanta en marzo de 1976. Este trabajo tuvo un gran impacto en el país y la región y fue el marco teórico de referencia para las investigaciones de análisis de políticas públicas a partir del enfoque secuencial. Este documento planteó el denominado modelo "protoverbal", el cual plantea el proceso por el cual se llega a la decisión gubernamental (la acción pública como variable dependiente) teniendo en cuenta la formación de la agenda y la formulación y sanción de la ley; además de adicionar el momento siguiente de ver la política como variable independiente —mirando sus impactos—. Esta versión considera las especificidades del Estado en América Latina con sus regímenes autoritarios y formaciones capitalistas periféricas. El enfoque "ecléctico" y "pragmático" de este modelo —denominado "histórico estructural"— dialogó con el neomarxismo, las teorías críticas de la modernización y las visiones del conflicto social a partir del declive del estructural-funcionalismo de corte parsoniano.

La caída del muro de Berlín y la llegada de los procesos de reforma estructural van a marcar un nuevo momento en los estudios de las políticas públicas. Esto iniciará una nueva etapa en los procesos de producción académica en torno al Estado y las políticas públicas. La llamada doble transición —política y económica— se dio en tiempos diferentes. Por un lado, en la mayoría de los países se fueron estableciendo democracias liberales que iban cumpliendo los requisitos de poliarquías, caracterizadas como "delegativas" (O'Donnell, 1993), camino que Argentina empieza a transitar en 1983.

La nueva democracia la cuestión de las reformas de los servicios civiles dentro de la agenda pública, pero la cuestión de la crisis económica no dejó tiempo para la reflexión y se transitó hacia la reforma estructural como principal tema. La segunda transición —la económica— estuvo centrada en medidas macroeconómicas y de ajuste, que incluyeron privatizaciones, desregulación de actividades económicas, desmonopolización y descentralización de los gobiernos. Estos cambios hicieron necesario el debate sobre el Estado y las políticas públicas.

En este contexto comienza a difundirse la producción de los países centrales; el enfoque de la stage model dominó hasta entrados los años 2000. Esta situación se debió a dos factores. Por un lado, la impronta legalista y normativa en la mirada de las políticas centrada en un proceso legislativo derivado de la tradición juricista iberoamericana. Por otro lado, la importancia de trabajos en castellano como el de Subirats *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia en la Administración*, publicado en España en 1990; y luego en el año 1992, las traducciones de los autores clásicos de Aguilar Villanueva en lo que se conoció como "Antología de las políticas públicas" (Aguilar Villanueva, 1992, 1993c, 1993a, 1993b). Así, en los cursos de administración pública de Argentina, la literatura se componía por textos clásicos de la segunda posguerra, siguiendo la "heurística por etapas" que descomponían la política pública en "momentos" o "fases": surgimiento del problema, inscripción en la agenda, formulación de alternativas, toma de decisión, implementación y análisis de los impactos.

A partir de los años 90 podemos ver un incremento de los ciclos formativos en administración, gestión y políticas públicas —en un primer momento vinculados a los trayectos de maestría— y luego fueron creados tramos de licenciatura de grado/pregrado. Es decir, que los procesos de transformación de las relaciones entre Estado y sociedad

generaron un interés y necesidad de formación para el sector público que superara la visión juricista legalista tradicional de los servidores civiles. Ahora ya no se requerían profesionales del derecho para hacer cumplir los procedimientos de un Estado racional-legal, basado en procesos, sino que el modelo gerencialista demandaba gestores tanto calificados en derecho administrativo como con conocimientos de herramientas de planificación, diseño de programas públicos, habilidades de liderazgo, e investigación de problemas.

Hablando de las publicaciones científicas, la mayor parte de las publicaciones periódicas más prestigiosas de ciencia política del país reciben en su flujo trabajos sobre políticas públicas. Entre las revistas específicas podemos encontrar *Perspectivas de Políticas Públicas* de la Universidad Nacional de Lanús; *Estado y Políticas Públicas* de FLACSO; *Administración Pública y Sociedad* (APyS) de la Universidad Nacional de Córdoba y *Estado Abierto* del INAP, en Argentina. Sin embargo, a la hora de evaluar el impacto de la producción en políticas públicas en Argentina, vemos que las revistas locales tienen una muy baja presencia comparada con otras regiones. Aunque existen publicaciones indexadas en bases regionales como Scielo (Scientific Electronic Library Online) o Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe), ninguna publicación tiene impacto en los directorios Scopus o Web Of Sciences. El autor más citado en América Latina es Oscar Oslak (Bentancur *et al*, 2021), siendo mencionados otros autores regionales e internacionales figuras como Mabel Thwaites Rey, Guillermo O'Donnell, Mariano Tomassi, Emilio Graglia y Andrea López.

4. El desarrollo institucional del campo de Estado, administración y políticas públicas en Argentina

En Argentina, la producción sobre el Estado y las políticas públicas estuvo vinculada al desarrollo de las ciencias sociales y el campo del derecho, en su origen y período inicial. El proyecto político del primer peronismo (1946-1955) dispuso que se dictaran cursos de formación política de carácter obligatorio en todos los currículos universitarios. El único trayecto formativo que lo incorporó fue la Universidad Nacional de Cuyo, lo cual constituyó la simiente para el nacimiento de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública en esta institución en 1952 (Guardamagna, 2008). Esta licenciatura estaba fuertemente orientada a formar burócratas especializados, con un fuerte énfasis en el derecho y la economía, pero sin adherirse a los paradigmas de las *policy sciences* que se enseñaban en los países del norte.

Luego se encuentra la breve experiencia en la Universidad de El Salvador (USAL) en la ciudad de Buenos Aires en la década de los 70. Esta institución creó una carrera de Administración Pública que duró pocos años. La inestabilidad política y la falta de financiamiento, sumado a la discontinuidad de los programas públicos, provocaron una baja receptividad y poca vinculación de la academia con la administración pública. No obstante, en el año 1973 se crea el *Instituto Nacional de la Administración Pública* (INAP), que retoma el proyecto frondizista del *Instituto Superior de Administración Pública* (ISAP) creado en 1958 y que la dictadura autodenominada Revolución Argentina (1966-1972) disolvió en 1970. Este organismo buscó mejorar la capacitación de los funcionarios gubernamentales, investigar sobre los problemas públicos, al mismo tiempo que ha venido realizando un minucioso trabajo de gestión de documentos y trabajos académicos referidos al tema del Estado y servicio civil. Por otro lado, durante los años de la dictadura militar (1976-1982), la investigación se desarrolló en centros privados donde se destacó el

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) —creado en 1975 por Guillermo O’Donnell, Oscar Oszlak, Marcelo Cavarozzi, Eduardo Borneo y Elizabeth Jelin—, con una fuerte impronta ecléctica e interdisciplinaria.

Con la democratización, en el año 1983, la formación en políticas públicas comenzó a tener fuerza con el proyecto alfonsinista que puso en la agenda la consolidación democrática y la mejora de la administración pública (Bulcourf & Cardozo, 2010; Bulcourf, Dufour, & Cardozo, 2013). Por un lado, volvió el interés por la ciencia política como disciplina en estrecha relación con la mejora de las instituciones de gobierno. Frente a este panorama, se crea el *Consejo para la Consolidación de la Democracia* y la carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires en 1986, la cual se constituye como el espacio natural para la reflexión sobre la gobernabilidad y la mejora de las instituciones democráticas.

Por otro lado, encontramos dos grandes hitos. En primer lugar, la creación de la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en el año 1985, que contó con financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) para otorgar becas a los empleados públicos que cursaban el programa; al mismo tiempo que se estableció un régimen de dedicación exclusiva para la cursada (Oszlak, 2000). En segundo lugar, la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, siguiendo el modelo de la Escuela Nacional de Administración francesa (ENA). Estos funcionarios deberían ser burócratas altamente especializados destinados a ocupar puestos críticos de la gestión pública, en funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, conducción y coordinación en toda la Administración Pública Nacional, en las áreas y proyectos que la autoridad política considerara de mayor importancia y prioridad. Sin embargo, este proyecto se vio abortado con la presidencia de Menem (1989-1999), y los sucesivos gobiernos han planteado intentos fallidos de reformular la carrera administrativa y profesionalizar la función pública (Andrieu, 2002).

A partir de los procesos de reforma pro-mercado en los años 90 (con las privatizaciones, descentralización, desregulación, desmonopolización y achicamiento del aparato gubernamental), se sitúa al sector público en el centro del debate. Durante esta década se sigue desarrollando el posgrado en gestión pública y empezarán a crearse programas de grado en el área de Estado y Políticas Públicas. Las licenciaturas en administración pública se convierten, así, en el centro de formación y reflexión sobre esta problemática (Agoff, 2003). La creación de las carreras de administración pública en los años 90 en la Universidad Nacional de General San Martín, la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de General Sarmiento —todas en el Gran Buenos Aires— y la carrera de Administración Pública en la Universidad del Comahue, en Viedma, se proponen como ciclos de licenciatura formativos orientados a la gestión pública.

5. Una polaroid del campo de políticas públicas en la Argentina actual

En los últimos años se ha aumentado el número de carreras llegando a 12 licenciaturas en el área de Administración y Políticas Públicas en la Argentina y vemos la creación de los dos primeros programas universitarios de grado en casas de estudio de gestión privada (Cardozo, 2018; Agoff et al., 2020). En el año 2009 se comienza a dictar en la Universidad Argentina de la Empresa el grado en Política y Administración Pública; mientras que en 2014 se abre la inscripción a la licenciatura Políticas Públicas y Gobierno en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). El área de ciclos

de licenciatura en administración y políticas públicas se encuentra en un atraso relativo con respecto a las maestrías y especialización en lo que respecta a su consolidación debido a lo reciente de este nuevo campo de formación de grado.

Sin embargo, del análisis de la oferta de las maestrías generalistas en administración, gestión y políticas públicas, encontramos cierto equilibrio. Se pueden contabilizar 16 maestrías, 8 especializaciones y —algo no menor— un subdesarrollo en el nivel de doctorado con dos programas: el de la Universidad Nacional de Córdoba y el de la Universidad Nacional del Litoral. Sin embargo, en una evaluación cualitativa vemos que el peso de las maestrías es muy fuerte, dado que algunas se constituyeron hace ya varias décadas, como la maestría en Administración Pública de la UBA o los de la Universidad Torcuato Di Tella o la Universidad de San Andrés. Estos programas tienen una gran institucionalización y tradición de formación de profesionales en el área. Por otro lado, el posgrado tiene una mayor cobertura geográfica a nivel federal, a diferencia de las licenciaturas —que tienen un gran anclaje en la región Metropolitana de Buenos Aires—.

Tabla II: Etapas de las políticas públicas en Argentina

Etapas	Características	Aspectos relevantes
1952-1983	Formación de burócratas especializados Peronismo Experiencia embrionaria y aislada Discontinuidad institucional Centros privados Tensión entre la sociología y el derecho	Licenciatura de Ciencia Política y Administración Pública de la UNCUYO (1952) Licenciatura en Adm. Pública de la Universidad de El Salvador (1971) Reflexión sobre el Estado, el régimen político, y los factores estructurales en el políticas públicas
1983-1990	Democratización Preocupación por la función pública Articulación entre organismos y universidades	Posgrado. Creación de la maestría en Políticas Públicas del Instituto Di Tella y Maestría en Administración Pública de la UBA Articulación entre conocimiento experto y servicio civil
1990-1996	Reforma del Estado Acreditación del Posgrado y requisito de tesis	Crecimiento de programas de posgrado Producción sobre la reforma del Estado Predominio del policy-cycle como teoría
1996-Actualidad	Nueva reforma del Estado Crisis del modelo neoliberal	Creación de programas de grado orientados a la gestión pública Surgimiento de programas de grado en universidades privadas Consolidación de áreas temáticas Revistas especializadas Crecimiento del número de investigadores

Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta a la investigación, cada vez encontramos más producción y centros especializados, tanto en las universidades nacionales —destacándose la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Católica de Córdoba, la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Torcuato Di Tella, Universidad Nacional de Cuyo y la Universidad Nacional de Entre Ríos— como en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sus ingresos anuales de investigadores en el área. Entre los centros privados poseen especial relevancia el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Junto al liderazgo que tuvo la figura de Oscar Oszlak en la consolidación de la subdisciplina, encontramos un gran número de profesores e investigadores entre los cuales podemos mencionar a Aldo Isuani, Marcelo Cavarozzi, Pedro Andrieu, Cristina Díaz, Carlos Acuña, Mario Krieger, Carlos Vilas, Mabel Thwaites Rey, Alberto Bonifacio, Eduardo Salas, Walter Cueto, Daniel García Delgado, Gustavo Badía, Rita Grandinetti, Julián Bertranou, Luciano Andrenacci, Horacio Cao, Sergio Agoff entre otros; quienes lideran equipos a lo largo y ancho de la Argentina.

Finalmente, es menester mencionar la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, la cual se convirtió en la red principal entre distintos actores que tienen en común a la administración pública como campo de interés, materia de investigación, estudio y enseñanza, y ámbito de desempeño laboral, profesional, político y gremial. La Asociación ha realizado al año 2022 diez congresos de administración pública en los que se busca realizar un puente entre la gestión pública en todos sus niveles y el mundo académico. En este sentido, un grupo de miembros de esta asociación —junto a colegas del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-UBA), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG) y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) — elaboraron un documento denominado *Consenso por una Función Pública Profesional*. Este espacio busca contribuir al diálogo con propuestas concretas para resolver la histórica problemática de la profesionalización y empleo público en los distintos poderes y niveles de gobierno. El Consenso se constituye en un puente entre conocimiento experto y mejoras de las capacidades estatales.

En los diferentes capítulos vamos a poder apreciar el desarrollo histórico y análisis de los principales tópicos que nos permiten comprender el campo de la administración y políticas públicas en la Argentina, sus principales actores, producción, redes e instituciones como así también las problemáticas que han sido abordadas en las últimas décadas.

6. Referencias

Agoff, S. (2003). Algunos problemas acerca de la emergencia del campo disciplinario y la formación en administración pública en Argentina. *Congreso Latinoamericano de Educación Superior*, 1–14. San Luis.

Agoff, S., Mansilla, G., Fagundez, P., Cousillas, N., Montes, K., & Barrau Vera, M. P. (2020). *Mapa de la formación universitaria en administración pública en la Argentina. Su formación en 2006 y en 2017*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Mexico City: Miguel Ángel Porrúa. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

Aguilar Villanueva, L. F. (1993a). *La hechura de las políticas públicas* (L. F. Aguilar Villanueva, ed.). Mexico City: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (1993b). *La implementación de las políticas*. Mexico City: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (1993c). Problemas públicos y agenda de gobierno. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Mexico City: Miguel Ángel Porrúa.

Alford, R. y Friedland, R. (1985). *Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Amorim Neto, O., & Santos, F. (2015). La ciencia política en Brasil en la última década: La nacionalización y la lenta superación del parroquialismo. *Revista de Ciencia Política*, 35(1), 19–31. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100002>

Andrieu, P. (2002). Equilibrio entre la visión de los posgrados y las necesidades del Sector Público: Tensión entre Coyuntura y Prospectiva en la formación. *Seminario Nacional Sobre Posgrados Con Orientación en Políticas Públicas*. Buenos Aires: INAP.

Argan, G. (1973). *El concepto del espacio arquitectónico desde el barroco a nuestros días*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Argan, G. (1998). *L'Arte Moderno*. Florence: Sansoni.

Bañón Martínez, R. (1997). Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales. En R. Bañón Martínez & E. Carrillo (Eds.), *La Nueva Administración Pública* (pp. 1–16). Madrid: Alianza.

Barukel, A. (2014). ¿Una nueva etapa en el estudio de las políticas públicas? In C. Díaz, N. Galano, & G. Curti (Eds.), *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina* (pp. 197–223). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

Bourdieu P. (1971). *Champ du pouvoir, champ intellectuel et habitus de classe*. *Scolies*, 1, 7-26.

Bourdieu P. (1988). *Homo academicus*. Redwood City: Stanford University Press.

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 – 55.

Bulcourf, P. A. (2007). Las nieves del tiempo platearon mi sien: reflexiones sobre la historia de la ciencia política en la Argentina. *Sociedad Global*, 1(1), 7–35.

Bulcourf, P. A., & Cardozo, N. D. (2010). El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina a partir del proceso democratizador. *Nuevo Espacio Público*, (5), 13–54.

Bulcourf, P. A., Dufour, G., & Cardozo, N. D. (2013). Administración y políticas públicas en la Argentina. Una revisión histórica. *Perspectivas Sobre El Estado, Las Políticas Públicas y La Gestión*, 1(1), 136–155.

Bulcourf, P. A., Gutiérrez Márquez, E., & Cardozo, N. D. (2015). Historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina: Reflexiones sobre la constitución del campo de

estudios. *Revista de Ciencia Política*, 35(1), 179–199.
<https://doi.org/https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100009>

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

Bulcourn, P. y Cardozo, N. (2021). "Comprendiendo al Estado en América Latina: una aproximación a su historia y análisis". Canales Aliende, J.; Delgado Fernández, S. y Romero Tarín, A. *Tras las huellas del Leviatán. Algunas reflexiones sobre el futuro del Estado y de sus instituciones en el siglo XXI*. Granada: Comares.

Camou, A., & Pagani, M. L. (2017). Estado y política(s). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (A. Camou & M. L. Pagani, eds.). La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-UNLP.

Cardozo, N. D. (2017). El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina. *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 5, 127–155. <https://doi.org/10.17951/al.2017.5.127>

Cardozo, N. D. (2020). Estado, administración y políticas públicas en América Latina: un esbozo sobre su desarrollo. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 20(39). <https://doi.org/https://doi.org/10.22518/jour.ccsch/2020.2a01>

Van Dijk, T. (1998). *A Multidisciplinary Approach*. London: Sage Publications, Inc.

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

Ferrel, H. (1984). *Public Administration: A Comparative Perspective, 3rd ed.* New York: Marcel Dekker.

Floriani, D. (2015). Las ciencias sociales en América Latina: lo permanente y transitorio, preguntas y desafíos de ayer y hoy. *Polis*, (41), 1–17. Retrieved from <https://journals.openedition.org/polis/11149>

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

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

García Delgado, D. (2020). *Estado, Sociedad y Pandemia. Ya nada será igual*. Buenos Aires: FLACSO.

García Selgas, F. (1994). *Teoría social y metateoría hoy. El caso de Anthony Giddens*. Madrid: Siglo XXI / Centro de Investigaciones Sociológicas.

Giddens A. (1993). *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies*. Polity Press: Oxford.

Guardamagna, M. M. (2008). La Ciencia Política en Cuyo: el auge antes de la crisis. *Desafíos y Oportunidades Para La Democracia Latinoamericana En El Siglo XXI*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

Habermas, J. (1976). *Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity Press.

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

Isuani, E. (1991). Bismarck o Keynes: ¿Quién tiene la culpa? Notas sobre la crisis de acumulación. Isuani, E.; Lo Vuolo, R. y Tenti Fanfani, E. *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño Dávila.

Lakatos, I. (1978). *The methodology of Scientific Research Programmes. Philosophical Papers Vol. 1*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.

Latour, B. (2005). *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory*. New York: Oxford University Press Inc.

Lukes, S. (1974). *Power. A radical view*. New York: Palgrave Macmillan.

Muller P., Palier B. & Surel, Y. (2005). L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes. *Revue Française de Science Politique*, (55), 5-6.

O'Donnell, G. (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128(128 noviembre-diciembre), 62–87.

Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Mexico City: Alianza Editorial.

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

Oszlak, O. (2000). El posgrado en administración pública: una maestría pionera. *Temas y Propuestas*, 9(18).

Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP-CLAD-CEDES.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. H. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555–578). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Panofsky, E. (1955). *Meaning in the Visual Arts*. Garden City: Doubleday Anchor Books.

Panofsky, E. (1991). *Perspective as Symbolic Form*. New York: Zone Books.

Pardo, M. del C. (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. Mexico City: Colegio de México.

Pérez Sánchez, M. (2005). Origen y desarrollo del análisis de políticas públicas. En M. Pérez Sánchez (Ed.), *Análisis de políticas públicas* (pp. 51–75). Granada: Editorial Universidad de Granada.

Peters, B. G. (2002). *The Politics of Bureaucracy*. New York: Taylor & Francis.

Ramió Matas, C. (2017). De la administración pública del pasado a la administración pública del futuro. En *La Administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación* (pp. 127–188). Madrid: Tecnos.

Roth-Deubel, A. N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A. N. Roth-Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17–66). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.