

**ASOCIACION ARGENTINA DE ESTUDIOS DE
ADMINISTRACION PUBLICA.**

**V CONGRESO DE ADMINISTRACION PUBLICA
SOCIEDAD GOBIERNO Y ADMINISTRACION
*Administración Pública y cuestión Federal: la red Nación, Provincias y
Municipios***

Del 27 al 29 de Mayo – San Juan

Ponencia:

POLITICAS PUBLICAS COMPARADAS

por Pablo Bulcourf y Nelson Cardozo *

1. Ciencia política, políticas públicas y política comparada: hacia una integración disciplinar.

En la segunda mitad del siglo XX la ciencia política logra constituirse como una disciplina científica dentro del campo de las ciencias sociales, no sólo en los EE.UU. sino también en Europa occidental. En otros ámbitos geográficos, como América Latina también se fue desarrollando, en forma paulatina, esta ciencia que, en forma particular, construye su objeto de estudio sobre “lo que hacen aquellos que tienen el poder”, si nos permitimos introducir cierta terminología vulgar para hacer referencia a aquello que le es específico (Bulcourf y Vazquez 2004).

Al tratar de sortear la dificultad de establecer el nacimiento de la ciencia política Norberto Bobbio utiliza un doble criterio: la ciencia política puede ser abordada históricamente en bajo un criterio “amplio”, en donde todo cabría toda reflexión sistemática y rigurosa sobre los fenómenos políticos; y una ciencia política en sentido “estricto” adosando que estos estudios debían basarse en la utilización del método científico, o sea la necesidad de corroboración empírica de sus hipótesis. De esta forma el nacimiento restringido podría situarse hacia fines del siglo XIX en los departamentos de ciencia política de algunas universidades norteamericanas (Bobbio 1982 y Pinto 2003).

Como ya hemos señalado después de la Segunda Guerra Mundial el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la disciplina se extendió por la mayoría de los países occidentales orientados bajo la llamada “revolución sistémica”, la que pretendía tanto la constitución de una teoría general de la política como el establecimiento de los cánones epistemológicos y metodológicos que le otorgarían un claro status de ciencia orientados por la influencia del neopositivismo lógico y el racionalismo crítico de Karl Popper.

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

Dentro de las sub-áreas de la ciencia política se destacará la política comparada; ella representaba un justo equilibrio entre la construcción teórica y la posibilidad de corroborar hipótesis en forma rigurosa (Castiglioni 1997). Es así como se comienza a construir un sólido “puente” entre teoría política y política comparada. La búsqueda de un campo más amplio, la necesidad de comprender la génesis histórica entendida como “desarrollo político” y dar cuenta de la diversidad de regímenes políticos, pasarán a constituir la agenda comparativista (Almond y Powell 1978). El problema metodológico ocupará uno de los ejes centrales de la discusión permitiendo un gran desarrollo de la estrategia de la comparación dentro de las ciencias sociales (Sartori 1994 , Morlino 1994 y Collier 1994).

Influenciados primero por las teorías del desarrollo los procesos políticos, en una primera etapa, se compararán con el patrón de la historia de los países centrales y posteriormente, en forma crítica se tomará la especificidad latinoamericana entre participación política y desarrollo económico, permitiendo la construcción de nuevas tipologías (O’Donnell 1972).

Por otro lado, la necesidad de una mayor intervención del Estado principalmente por la reconstrucción Europea, y la construcción de una nueva dinámica de la intervención de éste en las sociedad como motor del bienestar, va a dar lugar al desarrollo de una sub-área disciplinar, las políticas públicas. Este campo se fue constituyendo como un área fuertemente interdisciplinaria, con grandes aportes de la sociología de las organizaciones, las ciencias de la administración y la psicología (Lasswell 1970 y 1992).

A pesar de acumular una cantidad enorme de estudios empíricos y la elaboración de teorías y un refinado perfeccionamiento metodológico, los estudios de políticas públicas en pocas ocasiones constituyeron programas comparados. Prevalció fuertemente la orientación “ideográfica” la cual profundizó en los estudios de caso bajo una fuerte orientación empírica. Por otro lado el desarrollo de una vasta literatura sobre el desarrollo del Estado de Bienestar y su posterior crisis, centralizó el estudio de los estudios teóricos en torno a la dinámica estatal. Como señalaría Panebianco, también en el área de las políticas públicas es necesario trazar el mencionado puente entre ideográficos y teóricos, bajo el andamiaje de la comparación como la estrategia más adecuada (Panebiando 1994).

Estamos convencidos que los estudios de políticas públicas se revitalizarán asumiendo la necesidad de constituir una nueva etapa de “fertilidad” teórica haciendo de las políticas públicas comparadas uno de sus ejes prioritarios (Bulcournf y Cardozo 2008a y 2008b).

La política comparada y su método.

Paralelamente, fue en la década de los cincuenta cuando se produjo una verdadera revolución intelectual en el campo de la Política Comparada. A ella vamos a referirnos con mayor detalle porque allí se origina lo que hoy entendemos por enfoque comparativista (Casi 1997).

Desde la aparición de los trabajos de Robert Dahl, Samuel Huntington, David Apter, Almond y Powell (1978) sobre la materia, el enfoque de política comparada puede ser considerado bajo dos aspectos complementarios: como campo y como método. En alguna medida, se trata de responder a dos preguntas clásicas: ¿qué cosa comparar? y ¿cómo comparar? El enfoque comparado como campo es el conjunto de las observaciones y estudios realizados por los politólogos sobre fenómenos similares en muchos países (o por extensión, en diferentes regiones de un mismo país). Abarca desde la simple compilación de "inventarios paralelos" de datos relativos a dos o más países, hasta el establecimiento de ámbitos de validez de las generalizaciones referidas a conjuntos de fenómenos políticos, sobre la base de efectuar comparaciones entre países o entre regiones de los mismos con diferencias de régimen político.

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

El procedimiento estadístico también es poco aplicable, por la frecuente falta de cuantificación de las variables y la escasez de casos analizables. En políticas públicas es muy difícil llegar a cuantificar determinadas variables. Sin embargo estas líneas de investigación han dado lugar a ciertos avances, pero siempre chocan con la problemática que acarrear un costosísimo relevamiento, siempre incompleto, y en caso de basarnos en fuentes secundarias la diferencia e incongruencias entre sistemas de cuentas nacionales, estadísticas y demás, dificultan mucho la comparación, sobre todo entre Estados nacionales. Por lo dicho, este método solamente sería fructífero bajo mediciones estadísticas unificadas que usualmente se dan dentro de un país, con lo cual sería fecundo a la hora de comparar políticas públicas a nivel subnacional, pero al encarar una indagación entre estados, la cuestión se complejiza en demasía. A esto se suma que realizar un verdadero estudio estadístico implicaría relevar un gran número de casos, muchas veces correspondientes a realidades socio-demográficas, políticas y

económicas muy dispares, en donde intervienen múltiples variables, con lo cual lo extrapolable de las conclusiones debe resguardar siempre la técnica de sistemas similares o sistemas diferentes.

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

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

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

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

Las políticas públicas comparadas, para Grau (2002) son un campo de estudio que va más allá de la observación de similitudes y diferencias entre políticas sino que

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

3. El proceso de políticas públicas en perspectiva comparada.

Al situarnos desde una perspectiva que intenta integrar aspectos sistémicos y de agencia social¹ en el estudio podemos decir que hay dos niveles de análisis del proceso de las políticas públicas: uno con énfasis en la orientación política (combinando fuertemente elementos normativos y empíricos), y el otro centrado en un marco eminentemente empírico (ya sea descriptivo, explicativo o hermenéutico)². Dentro del primer grupo podemos observar los análisis relacionados con la formulación y evaluación de las políticas; mientras que dentro del segundo podemos incluir a los momentos de evaluación de los problemas que llevaron al proceso de formulación (o los que originó la aplicación de una política pública) y el propio momento de la implementación de la política pública³. Nuestro análisis se situará sobre los productos del sistema que son las políticas públicas y tratará de abordar una sistematización de las mismas en relación a su implementación. Asumimos que las dos perspectivas anteriormente mencionadas (las que toman las causas que llevaron a la implementación de las políticas públicas, y las que se centran en los efectos de las políticas públicas – los nuevos problemas que las perspectiva sistemática caracteriza como nuevas demandas y apoyos-) requieren nuevas visiones más complejas de análisis, sobre todo

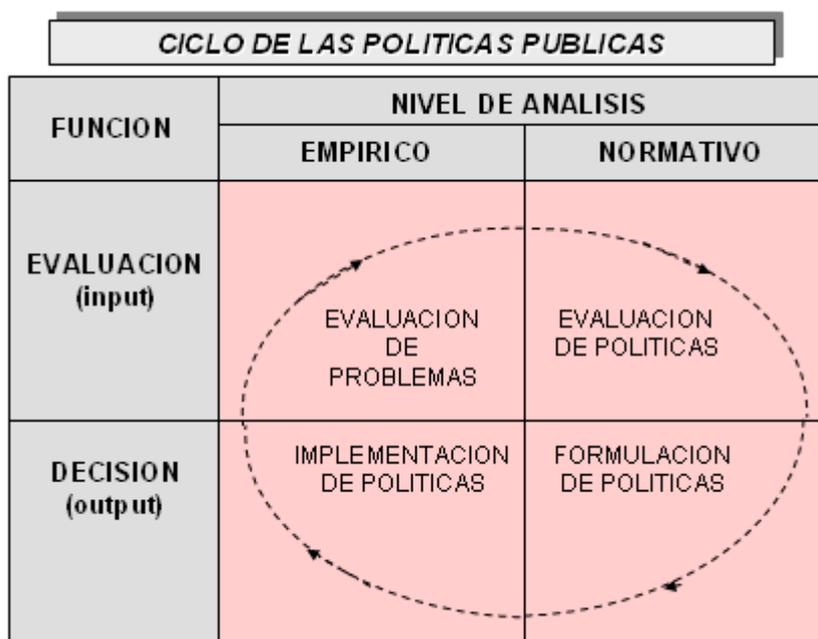
¹ Al hacer referencia a esta concepción de la agencia social dentro de la teoría de la estructuración Marcelo Sain señala: “Ciertamente, estas consideraciones se refieren a la relación existente entre *acción y estructura social*, entre *sujeto y sociedad*, problemática que ha constituido uno de los ejes centrales de la teoría social desde sus inicios y que, asimismo, configura la cuestión de fondo de la *teoría de la estructuración*. Pues, ésta, apuntando a descifrar adecuadamente el protagonismo de los actores sociales en la configuración de relaciones institucionales, considera a la *acción* y a la *estructura* como *instancias mutuamente producidas*. Ni la estructura determina la acción, ni un conjunto de acciones determina la estructura. La mutua constitución entre *acción y estructura* resulta de la *estructuración* de un conjunto de relaciones sociales en un contexto espacio-temporal en el que las *propiedades estructurales* de la sociedad (esto es, el conjunto de las reglas y los recursos utilizados por los actores en la producción y reproducción de comportamientos regulares) son tanto el *medio* como el *resultado* de la acción, integrándose, así, la *acción* y la *estructura social* en forma dinámica y recíprocamente constitutiva” (Sain 1996: 168). Para un desarrollo acabo de la teoría de la estructuración recomendamos ver de Anthony Giddens *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración* (Giddens 1995) y el estudio metateórico de García Selgas *Teoría social y metateoría hoy* (García Selgas 1994).

² Esto se encuentra relacionado con las orientaciones del análisis político propuestas por Robert Dahl (empírica, normativa, política y semántica) (Dahl 1985).

³ Parte de estos contenidos los hemos desarrollado en dos trabajos anteriores: “Dinámica estatal y políticas públicas: estrategias para la construcción de un modelo de análisis comparado” y “¿Por qué comparar políticas públicas? (2008a y 2008b).

con el objeto de vincular el momento de “formulación” con los “impactos” de una política pública. Dicho de otro modo, una correcta formulación debe considerar “qué tipo” de política pública debe generar para resolver la cuestión que se ha instalado en la agenda estatal, y a su vez, si dicho tipo de política pública generará impactos en relación a su naturaleza⁴.

Gráfico 1: El ciclo de las políticas públicas desde una perspectiva sistémica



Fuente: Oszlak, Oscar. Material de cátedra de la materia "Estado y Sociedad" de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires

Podemos encontrar, dos posiciones enfrentadas dentro de las concepciones acerca la implementación de las políticas pública. La primera postura que Oszlak denomina de interacción, pondera la racionalidad política por sobre la racionalidad técnica. Esto quiere decir, que los objetivos a fijarse, deben tener en cuenta un proceso de negociación en la definición de los fines de una política pública. Como señala Aguilar Villanueva, “en esta perspectiva política la cuestión básica es la equivocación de la decisión gubernamental y, por tanto, se trata de prevenirla o repararla. Es la cuestión de diseño de la ‘buena política’ (Aguilar Villanueva 1992: 33). En este sentido, las políticas que no tienen en cuenta las interacciones a que deben ser sometidos los fines, tienden al fracaso. Un claro ejemplo de ello puede las políticas agropecuarias que se intentaron aplicar por parte del gobierno de Cristina Kirchner a comienzos de 2008, ya que no se ha tenido en cuenta las sucesivas tomas de posición que los actores afectados podrían realizar, sino que más bien se pensó en una lógica de carácter técnico, con un objetivo claro de bajar la inflación vía retenciones agropecuarias. En regímenes democráticos, siempre debe tenerse en cuenta la interacción entre los diversos actores, porque al tener canales de expresión y movilización, un error de cálculo sobre la

⁴ En nuestro trabajo “¿Por qué comparara políticas públicas?” hemos desarrollado los criterios tradicionales de la política comparada basados en el “qué” y el “cómo” comparar (2008a).

factibilidad, en términos de oposiciones que pudieran generar puede llevar indefectiblemente al fracaso de la misma.

La segunda postura, es lo que Oszlak (1980) denomina intelección, en donde prima una racionalidad técnica, presupone que la acción puede supeditarse a la razón, y que el comportamiento puede encaminarse al logro de determinadas metas. En esta perspectiva puede seguirse un “plan susceptible de ‘implementación’”. En este sentido la planificación es la actividad que intenta ensamblar y orientar la acción social hacia la satisfacción de determinados objetivos (o políticas, en términos más restrictivos), fundamentalmente mediante la aplicación de criterios de racionalidad técnicos” (Oszlak 1980: 11). Una buena planificación es la cuestión central de una buena política pública. El fracaso viene dado muchas veces por los factores denominados tecnologías blandas. La tecnología toma muchas formas diferentes pero puede enmarcarse dentro de dos categorías generales: tecnología blanda y tecnología dura. El *know-how*, las habilidades y técnicas se conocen generalmente como “tecnologías blandas”. Esta tecnología es “blanda” porque se constituye como información que no necesariamente toma forma tangible. Los conocimientos de una normativa o de itinerario de un expediente, las técnicas de planeamiento estratégico, son algunos ejemplos. De otro lado, las tecnologías duras son bienes tangibles. Los ejemplos más obvios son los equipos o hardware, como una computadora o una planta de bioprocesamiento. Menos obvias puede ser una semilla de una variedad de planta particular desarrollada por un agricultor o una bacteria genéticamente modificada para producir una sustancia particular. La tecnología dura rara vez puede transferirse exitosamente sin alguna forma de transferencia de tecnología blanda. Por ello, la tecnología dura y blanda así como su transferencia son, usualmente, procesos complementarios.

Dentro de una racionalidad técnica, cuando sobreviene el fracaso lo usual es atribuírselo al factor humano, que tiene alto componente de estas tecnologías blandas: “En esta perspectiva ‘administrativa’ o ‘burocrática’ los determinantes son la desorganización de las agencias, la impropiedad y rutina de los procedimientos, la incompetencia técnica o la apatía de los agentes, los vicios morales que rodean el desempeño” (Aguilar Villanueva 1992: 33). Un claro ejemplo de ello son las políticas educativas. Permanentemente, tras las reformas educativas de los '90 se tiende a “responsabilizar” al docente por el fracaso escolar, porque se presupone que no se encuentra debidamente capacitado. Así, surgen muchas explicaciones para la multiforme realidad social en la que se encuentra inmerso el proceso educativo: se culpa a los docentes por tener una cultura de trabajo laxa, amparados por el estatuto docente; no realizan una buena labor en el aula; no pueden adaptar el discurso pedagógico a diferentes interlocutores sociales, etc.

Por otro lado, las políticas asentadas en tecnologías “duras” poseen menos margen para responsabilizar al factor humano, y generalmente ‘legitiman’ gran parte de su éxito en el uso de dichas tecnologías. Por ejemplo, se puede ilustrar ello con las prestaciones automatizadas vía internet de la ANSeS, ya que se ha construido un discurso que esas tecnologías duras han podido pasar por alto un recurso humano que no hubiera podido dar respuesta a la creciente demanda de beneficios, por lo que el éxito de la política de inclusión previsional, se debió en gran parte a la automatización de las solicitudes. Las perspectivas interaccionistas discuten estas visiones técnicas porque como señala Aguilar Villanueva, por más que predomina un componente técnico “el artículo de fe que une a los analistas de la implementación es la creencia que el

llevar a cabo una política, la instalación de una tecnología, la realización de un plan, la ejecución de una ley no es algo ni automático ni asegurado. Al contrario, la investigación sistemática y la observación espontánea indican que los resultados de las políticas sociales y de los planes más innovadores han sido generalmente impredecibles y desafortunados, cuando menos a los ojos de sus diseñadores (Aguilar Villanueva 1992; 27).

La perspectiva de Oszlak (1991), por su parte mide otra arista de los procesos de implementación de las políticas públicas: “1) la naturaleza de los sectores sociales destinatarios de las políticas públicas, su capacidad de articular intereses y de expresión organizacional, su significación como aliados u oponentes de la coalición dominante; y 2) el volumen y tipo de recursos a disposición del estado de cada coyuntura. En el primer factor se condensa, de hecho, el poder relativo de los actores involucrados. En el segundo, se expresan las capacidades de acción del Estado potencialmente diferentes, según actores sociales, áreas de política y momento histórico considerado” (Oszlak 1991: 293). Lo que determinaría el fracaso o éxito de una política, sería la capacidad de movilizar recursos tanto por parte del Estado como de los afectados. Bajo esta visión, una mayor movilización en contra de una política por parte de los afectados atenta contra su éxito, mientras que una mayor disponibilidad de recursos por parte del Estado, sería un factor que propendería hacia el éxito de la misma.

En nuestro modelo de análisis plantearemos una nueva postura que hace hincapié en el tipo de política pública, donde quedan estructurados los procesos de construcción tanto de las organizaciones como de los agentes que encaran al mismo. El momento de implementación es la materialización de la acción estatal, el Estado “en movimiento”, lo que implica sin más la movilización de recursos. Como sostienen las teorías organizacionales pueden ser múltiples: físicos, políticos, económicos, legales, ideológicos, de información, de publicidad y propaganda, de *marketing*. Bajo esta perspectiva la organización estatal busca operar en el contexto, a través de una política reuniendo recursos, lo que podría entenderse a la luz de un enfoque estratégico del manejo del entorno. Siguiendo esta línea de análisis, Oszlak sintetiza los recursos estatales “como aquellos medios a través de los cuales se ejerce la dominación política” y afirma “que el Estado dispone de al menos cuatro tipos diferentes de recursos: coerción, información, legitimidad (o recursos ideológicos) y bienes y servicios económicos (Oszlak 1991: 295). Nuestra matriz de análisis se concentrará en estos últimos, por ser lo más susceptibles de un análisis empírico, y son más fáciles de cuantificar, como veremos más adelante.

Oszlak y O'Donnell realizan un primer abordaje del momento de implementación afirmando que “dada una cuestión, la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad que tiene atribuciones para hacerlo en nombre el Estado suele generar repercusiones ‘horizontales’ –tomadas y reajustes de posición de otras unidades – y ‘verticales’. Estas últimas consisten, principalmente, en atribución de competencia y en la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política. Estos efectos verticales suele producir ‘cristalizaciones institucionales’: creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes, que queden formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos, superponiéndose, generalmente (y, por lo tanto, estableciendo una relación ambigua y frecuentemente conflictiva), con otras burocracias formalmente especializadas en otros

aspectos de la cuestión o en otras cuestiones cercanamente ligadas a la que incumbe al primero”. (Oszlak y O’Donnell 1982: 120). Coincidimos con estos autores que los principales recursos tangibles que moviliza el Estado a la hora de resolver la cuestión pueden clasificarse a grandes rasgos en cuatro: el dinero, personal, tiempo y equipo (entendido como todas aquellas tecnologías duras e insumos que puede insumir el proceso de concreción de una política pública).

Los recursos monetarios, desde una perspectiva empírica pueden palpase de una manera más concreta porque dentro de la administración financiera del sector público es lo que se denomina el presupuesto. Por ende, muchas veces vienen dado “por fuera” de la agencia estatal como resultado del proceso previo de formulación de políticas públicas –cuando se trata de la administración pública central y provincial-; pero también puede contar con recursos propios (cuando hablamos de organismos descentralizados), ya que al contar con recursos propios, una agencia burocrática goza con mayor autonomía con respecto de las que forman parte de la administración pública centralizada.

Para ilustrar mejor lo dicho, podemos ver que hay dos niveles de autonomía financiera de la burocracia estatal, y esto quiere decir, sin más que es menos “permeable” (sin con ello querer significar que componentes políticos no incidan) a los procesos de formulación de políticas públicas. Para la realización de su objeto, el organismo descentralizado cuenta tanto con autonomía técnica como con autonomía patrimonial para tomar las decisiones perentorias. Los organismos descentralizados tienen un régimen jurídico especial, es decir, posee una norma o serie de normas aplicables de manera exclusiva a dichos entes, estas leyes le otorgan personalidad jurídica y en consecuencia se vuelve responsable de las decisiones que asuma para la realización de su objeto. No obstante su autonomía, las entidades descentralizadas se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central. Por ello no se encuentra en una situación de total independencia con respecto de esta última.

Pero cuando comparamos el margen de maniobra que tienen este tipo de organismos con respecto a los que integran la burocracia centralizada, observamos que estos se encuentran más “vulnerables” a los embates propios de los procesos de formulación de políticas públicas, y esto puede verse en como las principales agencias de la administración pública centralizada, es decir los ministerios, se van modificando “al compás de los procesos políticos”. Prueba de ello, es que cada administración que asume la presidencia, envía su ley de ministerio. Entonces, podemos definir a los ministerios como la “cristalización burocrática” de los temas que se ha planteado como relevantes para ser atendidos. Bajo esta perspectiva, uno podría definir a los ministerios como el amalgamamiento en la estructura estatal de las cuestiones socialmente problematizadas, que el Estado se plantea resolver y/o atender con una mayor movilización de recursos. Un recorrido histórico de la estructura ministerial, nos da una radiografía de cómo fueron cambiando las cuestiones que el Estado se planteó resolver a lo largo del tiempo.

Volviendo a lo planteado, vemos como el problema de la administración central se corresponde con las cuestiones más “urgentes” y prioritarias ligadas al proceso de formulación de políticas públicas, pero así mismo, vemos que otros elementos, sobre todo los que se encuentran comprometidos con la supervivencia misma del Estado, y

exigen una autonomía y estabilidad mayor de sus funciones, con lo cual no pueden corresponderse a la forma anteriormente descrita. La “*estatidad*” misma que menciona Oszlak (1982) se podrían vincular directamente con agencias estatales que cumplen funciones regulares a través de organismos dotados de una mayor autonomía funcional y financiera, con respecto a la burocracia centralizada. Esto es así porque las primeras comprometen la supervivencia del propio Estado y las segundas, se relaciona con las cuestiones socialmente problematizadas que el Estado se planteó resolver en una coyuntura histórica determinada. Para llevar al nivel empírico, lo mencionado anteriormente un esquema de análisis puede vincular los aspectos materiales del Estado con agencias estatales. La sobrevivencia de un Estado como tal, no podría concretarse sin un monopolio de la violencia física, el cual está plasmando en las burocracias ligadas a las fuerzas de seguridad, mientras que el sustento fiscal indispensable para su perpetuación está cristalizado en las agencias de recaudación de impuestos. Esto es desde nuestra óptica las burocracias “fundantes” e “indispensables” para un Estado, sin las que no podría existir, y por ello son las que gozan con mayor autonomía y poder dentro del aparato estatal. Dicho de otro modo, jamás podría pensarse que un organismo encargado de la recaudación impositiva o la seguridad de un país pueda ser plausible de ser creado, modificado o eliminado, como lo son las agencias ministeriales de un Estado. La evidencia empírica nos dice que han gozado las primeras una continuidad y estabilidad “sagrada”, mientras que las segundas están más imbricadas con los procesos histórico-sociales, y las relaciones Estado-sociedad.

El segundo elemento que forma parte de los recursos materiales que moviliza el Estado a la hora de resolver una cuestión socialmente problematizada es la cantidad de personal. Este posee menos imprecisiones analíticas a la hora de ser estudiado, a raíz que puede ser también cuantificado en la planta de personal que emplea un área tendiente e implementar una política pública. Siguiendo esta línea de análisis, podemos ver como se entrelazan cuestiones “estructurales” ligadas a la continuidad de un Estado moderno con cuestiones sociohistóricas que éste debe atender, y en este sentido “la asunción de las funciones de salud, educación, seguridad y desarrollo social requieren de unidades organizativas de gran complejidad, implantadas en una amplia extensión geográfica. Se trata de burocracias bastante consolidadas –con excepción de desarrollo social- que consumen el grueso del gasto público e involucran a la gran mayoría del personal provincial. Puede decirse que en el análisis de los niveles global de los tres niveles de gobierno, la gestión de estos cuatro sistemas comprende, en términos organizacionales, el núcleo duro de la administración pública argentina” (Estévez, Blutman y Iturburu 2007: 71).

La dimensión de la cuantía de personal que insume la implementación de una política pública nos habla, junto con el presupuesto, de la cantidad de recursos materiales que el Estado ha movilizado para resolver una determinada cuestión. En este sentido, los niveles presupuestarios y de planta de personal son los dos aspectos más importantes, y asibles a la hora de asignar una investigación empírica que tiene como objeto estudiar qué magnitud de recursos ha puesto un Estado para implementar una política pública. Cualquier análisis sistemático que quiera echar luz sobre las cuestiones en términos de cantidad de recursos (y esto, como sostuvimos anteriormente, es directamente proporcional con la importancia que ha cobrado esta materia en la agenda pública) que ha puesto para resolver una cuestión tiene que agregar los datos de monto del presupuesto y cantidad de personal asignado a una agencia pública, lo cual cruzado con la problemática que tiende a resolver, nos da cuenta de qué recursos materiales pone

en un momento determinado un Estado para atenderla (Orlansky 2000 y Abal Medina y Nejamkis 2002).

Los otros dos recursos que mencionan Oszlak y O'Donnell que se movilizan para resolver una cuestión son el tiempo y los recursos. El primero de estos también es capaz de ser llevado a un nivel empírico, dado que si observamos que el instrumento para concretar las políticas públicas es la burocracia, si queremos conocer la “cantidad” de tiempo que insumió resolver una cuestión en un momento determinado, puede aprehenderse visualizando la “estabilidad” en el tiempo que ha/n tenido la/s agencia/s destinada/s a resolver dicha cuestión. Esto no es nada complicado, si se quiere llevar a la realidad concreta del estudio de las políticas públicas. Dicho de otro modo: cuándo se creó el organismo principal destinado a implementar la política pública, y cuánto tiempo duró nos habla de la magnitud de la variable tiempo dentro de los recursos movilizadas para concretarla. Este sentido también es directamente proporcional: cuanto más tiempo perdura una agencia estatal, podemos decir que va “institucionalizándose” una cuestión dentro del núcleo de cuestiones que el Estado asume resolver.

Claro está que la apreciación de esta variable no es tan lineal, debido a que la existencia misma de una organización pública no es un “reflejo” de que cumple las funciones para la cual ha sido creada, sino que hay otros factores que es preciso también tener en cuenta y que deben ser cruzados a la hora de considerar la variable temporal para estudiar el tiempo insumido por el Estado a la hora de resolver una cuestión. Con ello, queremos significar que no siempre la permanencia en el tiempo de burocracias responde a una voluntad del Estado de dar respuesta a un cuestión socialmente problematizada, sino, que muchas veces, la perduración de organismos estatales tiene que ver con lógicas internas de la burocracia. Sería un error metodológico, hacer una correlación directa, sin más entre estabilidad temporal de la burocracia y los recursos empleados para implementar una política pública, ya que muchas veces la supervivencia en el tiempo nos habla de lo que Brown y Erie (1984) han denominado el “modelo de desplazamiento de objetivos del poder burocrático”. Bajo esta perspectiva, las organizaciones buscan desarrollar poder “principalmente en términos de un proceso interno de *marcado* por la necesidad de sobrevivir. Tal imperativo implica, en esta visión, el establecimiento de un equilibrio dinámico entre la organización y su contexto, equilibrio en el cual la organización puede automantenerse mientras consiga satisfacer demandas externas e internas. El contexto de una organización impone restricciones y contingencias que pueden determinar qué grado de autonomía puede llegar a adquirir esa organización (...) La autonomía es observada como reflejo de dos dinámicas básicas internas a la burocracia, cualquiera sea el contexto: la dinámica de la certidumbre y la dinámica de la expansión” (Brown y Erie 1984: 170).

Bajo esta perspectiva, podemos entender que algunas burocracias se han perpetuado en el tiempo, aún pese a que no cumplen su función de atender la demanda para la cual han sido creadas. Llevado a un caso empírico “micro”, esto puede comprenderse, por ejemplo, en las burocracias escolares. Dado que hubo determinantes contextuales que la dotaron de una gran autonomía (el ingreso por concurso del personal docente, la extrema racionalización y burocratización en sentido weberiano, que intentó proteger la carrera docente de los avatares políticos, allá por la década del 60), y la fortalecieron de los embates del ambiente; resultó en como muchos burócratas buscan maximizar recursos y asegurar su supervivencia, inclusive renunciando a los objetivos para los cuáles fue creada esa institución. Esto se puede entender, en la manera en que

muchas escuelas (cuya finalidad es la internalización de valores comunes y la capacitación de la fuerza laboral para el mercado de trabajo) en contextos muy hostiles de deserción, imposibilidad de desarrollar el proceso enseñanza-aprendizaje, han redefinido “inteligentemente” sus funciones a tareas de asistencialismo (la imagen más concreta es la de la “escuela comedor”) o en muchos casos caen en lógicas de la supervivencia descarnadas (la idea de los “alumnos palitos” y pasar de año a todos los alumnos para evitar que se cierren cursos y el establecimiento), que hacen que desplacen sus objetivos. En compendio, la variable temporal de una agencia estatal, no es un indicador tan claro a la hora de ver los recursos estatales comprometidos en la implementación de una política pública, con lo que con respecto a los mencionados anteriormente tiene menos precisión, y debe ser tenido en cuenta a la hora de abordar el estudio empírico.

En consideración a la cuarta dimensión de los recursos movilizados por el Estado a la hora de implementar una política pública los “recursos”, tiene un grado todavía menor de precisión, porque engloba un conjunto de elementos que no son tan sensibles de la cuantificación, y es preciso operacionalizarlos. Dicho de otra manera, abarca todos los insumos necesarios para implementar la política pública, tales como tecnologías duras (software, maquinarias, etc.) y tecnologías blandas (recurso humano, capacidades, capital social, habilidades técnicas, destrezas del personal); cuyo análisis de por sí constituye un universo con una complejidad propia que la sustrae, desde nuestra visión de las pretensiones de este esquema. Esto no quiere decir que deba subestimarse esta variable, sino que, hemos decidido que a partir de complejidad, no podemos en este trabajo realizar una operacionalización de los aspectos arriba mencionados, pero que son importantes y merecen ser abordados en un nivel empírico a la hora de analizar la implementación de una política pública⁵.

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

Cuadro 1: Los recursos materiales del Estado y su nivel empírico

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

Siguiendo esta línea podemos, hablar de una movilización de una gran cantidad, mediana cantidad o pequeña cantidad de recursos públicos en la implementación de una política pública. Dentro del primer grupo podemos encontrar, las medidas de gobierno que implican una pequeña erogación presupuestaria, o a la inversa un ajuste de los fondos destinados a la cuestión; como así mismo pequeña inyección de recursos humanos y tecnológicos. Un claro ejemplo de este tipo de política cuya implementación

⁵ Es en esta dimensión donde los aspectos de la agencia social revistan mayor interés y donde podemos ver claramente la relación entre los aspectos estructurales y el juego históricamente situado de los agentes sociales en la producción y reproducción de la sociedad.

de recursos sería “baja” podría ser una baja en los impuestos, a raíz que justamente implica una toma de posición que es básicamente “seguir” haciendo lo mismo (con pequeños ajustes de tecnologías) que venía haciendo hasta entonces. Implementar una baja de impuestos no insume ni grandes partidas de presupuestos, ni incorporar grandes dotaciones de personal, ni un insumo de tiempo ni de recursos a nivel de la organización. Por ello es el prototipo de política pública que moviliza una pequeña cantidad de recursos.

En el otro extremo del continuo está las transformaciones las políticas públicas que insumen gran cantidad de recursos materiales del Estado, y indefectiblemente el indicador más tangible es la complejidad del proceso de implementación que la dimensión temporal es la señal más clara. Transformaciones estructurales como la reforma del Estado, la reforma educativa y una reestatización son políticas en donde el Estado debe invertir cantidades faraónicas de dinero, personal, capacidades técnicas, y sobre todo tiempo. Este tipo de políticas públicas no pueden implementarse de la noche a la mañana, sino que se caracterizan (o deberían caracterizarse) por su gradualidad y duración en el tiempo.

Finalmente, podemos encontrar “grados intermedios” de recursos empleados, ya que hay reformas que insumen cuantía de un tipo de recursos, pero poco de otro. Así hay políticas que implican instalación de nuevas tecnologías, pero no gran dotación de personal, o importantes sumas de dinero pero al su vez no una gran capacitación de personal o aplicación de tecnologías duras. En este espacio podríamos situar a las políticas que insumen una cantidad intermedia de recursos materiales.

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

Dentro un continuo, podemos decir que el nivel más alto de “metamorfosis” de una política pública podría entenderse, como se dijo anteriormente el nacimiento de una agencia burocrática con la finalidad de resolver una cuestión. En el estudio que realizan los autores arriba mencionados plantean dos modalidades: la creación de aparatos burocráticos y la adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes. Esta última modalidad, implicaría un reacomodamiento, por más mínimo que fuere de la estructura, recursos, y funciones de dicha agencia, ya que al encontrarse con nuevas tareas que antes no ha poseído indefectiblemente debe realizar “ajustes” para cumplir exitosamente las nuevas tareas.

Ahora bien, recuperamos la utilidad analítica de estas dos formas implementación de las políticas públicas, ya sea vía creación de nuevos organismos, o ya sea vía asignación de nuevas tareas a un organismo preexistente. Sin embargo, creemos, bajo nuestro análisis que hay políticas públicas, entendidas como tomas de posición tácitas o explícitas (o que es lo mismo, por acción u omisión) que no pueden ser captadas con estas dos dimensiones. Y esto es muy fácil de explicar. Pensemos una política pública de “omisión” o por ejemplo, un recorte en los haberes jubilatorios, o una baja en los impuestos. Este tipo de políticas no necesariamente trae aparejadas nuevas funciones para la agencia estatal comprometida con su resolución, sino que por el contrario, es posible que siga cumpliendo sus funciones sin que se altere en nada la asignación de recursos y funciones, y hasta puede no cambiar en nada la vida diaria de los empleados de dicho organismo. Por ello, creemos, que hay una tercer modalidad de implementación, que a nivel de la estructura burocrática no redundando en las dos variantes mencionadas, y en ese sentido se emplea sin alteración alguna una estructura burocrática preexistente. Esto no debe confundirse para nada con el momento de formulación de las políticas públicas, o de los impactos que puede traer aparejada, ya que puede ser el proceso de un complejo proceso de interacción entre los actores movilizados y a su vez puede traer consecuencias que movilizan actores en torno a la cuestión, sin que ello necesariamente redunde en la creación de una agencia o la modificación de una existente. Un ejemplo concreto, puede ser por ejemplo, una suba en los impuestos. A nivel de la formulación pudo haber sido muy polémico y suscitado el interés y movilización de muchos actores de la sociedad y el Estado; y también sus impactos pueden ser altamente tangibles (como ser ampliación de base fiscal del Estado, distribución del ingreso, resistencias de actores afectados y apoyos al gobierno de los favorecidos por dicha política); pero, no obstante, a nivel de las agencias estatales, no ha redundado en ningún cambio significativo de estructura ni de funciones: los empleados de la agencia de recaudación siguen cobrando impuestos a la misma gente, con las mismas tecnologías, etc., y su vida sigue tan tranquila y apacible como antes, a pesar la conmoción social que pudo haber provocado una cuestión tan sensible en la sociedad como la estructura impositiva.

En suma, vemos que a nivel de la estructura burocrática pueden darse tres modalidades de implementación de las políticas públicas: mediante la creación de nuevas agencias estatales; la modificación de organismos existentes; o mediante el empleo de burocracias existentes sin ninguna modificación. Claro está que hay establecer lo que Sartori denomina un criterio de demarcación a la hora de definir qué es cada categoría, ya que “cuando comparamos dos objetos; es preciso establecer antes que nada si pertenecen o no la misma clase, si poseen o no un mismo atributo. Si lo poseen podemos comparar en términos de más o de menos; es decir, podemos pasar a indagar cuál de los dos objetos posee ese atributo en menor mayor o menor. Se ve así que la gradación es un elemento interno de la clasificación. Primero se tienen que dar las clases; después, dentro de cada clase intervienen las mediciones (Sartori 1984: 282). Bajo esta lógica de clasificación la variable sería la “burocratización” o “cristalización burocrática” que conlleva la implementación de una determinada política pública, entendida como modificación de la estructura burocrática a partir de la asignación de recursos materiales a la implementación de una política pública. En este sentido, habría que establecer una escala de “cristalización burocrática”, en donde en el nivel más bajo podríamos encontrar, ninguna modificación de la estructura burocrática, y el grado más alto sería la creación de una nueva agencia estatal. Evidentemente, cualquier investigador podría decirnos que la implementación de cualquier política pública

indefectiblemente acarrea algún cambio a nivel de la burocracia, por ello, es central establecer el criterio de demarcación, es decir qué es una cosa y qué no lo es. Esto cobra vital importancia a la hora de observar los matices, los que redundan en preguntas para la persona que indaga sobre el fenómeno burocrático: ¿el cambio de nombre de una agencia a uno nuevo implica la creación de una nueva agencia por este solo hecho aún cuando sigue cumpliendo la misma función, cuenta con el mismo personal, insumos, y tecnologías? La respuesta, obvia sería que no. Pero hay casos más engorrosos que exigen más precisiones. Entonces, diremos que una política pública no implica ninguna burocratización (es decir cristalización burocrática “cero”, por así decirlo) cuando puede materializarla sin ninguna alteración de los fines del organismo (de manera expresa o tácita) en los recursos de personal, tecnologías e insumos significativa.

En el otro extremo, diremos que una política pública tiene un grado de cristalización alto cuando implica la creación (siempre vía ley o acto administrativo) de un organismo tendiente a implementar una política pública con objetivos propios personal propio, presupuesto, etc. En este punto, el criterio de demarcación estaría dado por los “objetivos”, la misión del organismo, que son distintos de otra agencia ya existente, aunque emplee personal y recursos (edificios, tecnologías, insumos) que hasta el momento han sido utilizados por otro organismo.

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando una política pública requiere cambios significativos de una administración (movimientos de personal, cambios de jerarquías e interdependencias, capacitación de personal, etc.) pero no redefine sus objetivos? En este caso estaríamos hablando de un grado intermedio de cristalización burocrática, mediante una “modificación” o reacomodamiento” de una estructura existente que no necesariamente resulta en el surgimiento de otro organismo con objetivos distintos. No se ha creado una organización burocrática pero tampoco ha seguido todo igual en el organismo, sino que han ocurrido cambios importantes dentro de la organización con el fin de materializar una política pública. En este caso podemos hablar de una “modificación”, “asignación de nuevas tareas” o “reacomodamiento” de una burocracia existente.

Seguramente, el lector se estará preguntando si necesariamente la implementación de una política pública no puede acarrear varios tipos de formas, sobre todo de las dos primeras. Esto ya es percibido por Oszlak y O'Donnell y señalan que “son diversas las unidades y aparatos estatales potencial y materialmente involucrados en la fijación de una posición, las predisposiciones o decisiones de las diversas instancias intervinientes, resultarán, a menudo, inconsistentes y conflictivas entre sí. (...) Se admite la preeminencia de un objetivo originario en el más alto nivel estatal, el cual, debido a una formulación ambigua o inconsistente *en ese nivel*, sufre interpretaciones caprichosas que van desnaturalizando su esencia a medida que nos alejamos del nivel de ‘formulación de políticas’ y nos acercamos al de materialización de las actividades y procedimientos para implementarlas” (Oszlak y O'Donnell 1982: 113). A la luz de este análisis podemos decir que es posible (o mejor dicho, siempre ocurre) que más de una agencia estatal se ocupe de implementar una política pública, pero desde un punto de vista analítico lo más importante es observar a la agencia “más importante” (y esto quiere decir que mayor cantidad de recursos moviliza) destinada a implementar la política pública. Esto no implica, que “simplifiquemos” la realidad al mirar únicamente la agencia más importante que implementa, sino que es preciso jerarquizarlas, y a partir de esa ponderación se desprenderá el análisis posterior. Dicho

de otra manera, el estudio de las políticas públicas, requiere, en un primer momento recavar la información acerca de “todas” (en cuanto fuere posible) las agencias relacionadas con la materialización de una política pública concreta; en un segundo momento jerarquizarlas en torno a la cantidad de recursos materiales que captan; para en el tercer momento elegir a la más importante como objeto del segundo análisis (esto es, la forma que asume).

En compendio, a la hora de estudiar la cristalización de la implementación de una política pública tenemos que haber tamizado las agencias estatales a través de la cuantificación de los recursos que insumen. Una vez realizado ello, pasamos a tomar a la agencia más importante relacionada con esa toma de postura estatal para seguir con el análisis del “cómo” se implementa dicha política.

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

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

Cuadro 2: Las formas de “burocratización” de las políticas públicas

4. La construcción de tipologías en políticas públicas.

A partir del análisis anterior podemos pretender construir una tipología para clasificar el tipo de políticas públicas que nos permita analizar la cantidad de recursos movilizados y los niveles de burocratización comprometidos lo que a su vez proyecta ciertas conclusiones del tipo de relaciones sociales vigentes entre el binomio Estado-sociedad. Esta clasificación si es tomando dentro de un estudio sincrónico nos arrojará un conjunto de conocimientos sobre los procesos políticos a mediano y largo plazo siendo un indicador sustantivo del tipo de matriz Estado-sociedad que se estructura en un momento dado. Creemos que este tipo de clasificaciones ofrece grandes ventajas para encarar los estudios de políticas públicas desde una perspectiva comparada, de por si mucho más desarrollada en el análisis de instituciones y procesos políticos. Las estrategias comparadas superan ampliamente a los estudios de caso, mucho más frecuentes en el área de políticas públicas, ya que permiten la formulación de hipótesis

Burocratización	Cantidad de recursos movilizados		
	Baja	Mediana	Alta
Crea nuevas agencias	Organismos de control y evaluación (CONEAU)	Creación de nuevos ministerios (Min. C y T)	Reforma del Estado
Modifica-reestructura agencias existentes	Reforma de la seguridad aeroportuaria	Programa de inclusión previsional ley 25.994/ 24476	Reforma educativa de la Ley Federal de Educación
Emplea agencias existentes	Aumento de impuestos/ Aumento de los haberes jubilatorios	Programas de transferencia (PROSOC)	Reestatización de empresas públicas

con su debida constatación empírica sin utilizar muchos casos⁶. Con estos enfoques la capacidad explicativa sobre los procesos de políticas públicas obtiene mayor validez y confiabilidad⁷.

Cuadro 3: Tipología de políticas públicas.

En el gráfico anterior se observa como queda configurado el “mapa” de las políticas públicas en base al cruce de las dos variables anteriormente mencionadas. En el extremo inferior izquierdo se encuentran todas aquellas políticas públicas que implican una toma de postura por parte del Estado que sin embargo tienen una escasa o nula repercusión tanto a nivel de la forma como de los recursos, lo cual no genera grandes transformaciones a nivel societal. Los ejemplos mencionados son aquellas políticas que contienen una suba o baja de los impuestos; o un aumento o disminución de las transferencias (aumento /recortes de los haberes jubilatorios), o un ajuste de los salarios de los empleados públicos (como el que ocurrió en el año 2001). En el cuadrante de al lado, se hallan las políticas públicas que involucran una mediana movilización de recursos materiales estatales pero no implican cambio alguno en la forma de las agencias burocráticas. Un ejemplo de esto, pueden ser los programas ligados a transferencias como el “PROSOC” (Programa de Fortalecimiento de las Ciencias Sociales) que conllevó una mediana cuantía de dineros públicos y recursos técnicos para su implementación, pero a nivel de la estructura de las agencias burocráticas encargadas de llevarla a cabo no redundaron en ningún cambio organizacional. El caso paradigmático es del programa porque pone en juego recursos

⁶ Para un desarrollo de tipologías de políticas sociales pueden verse los modelos clasificatorios elaborados por Gloria Mendicoa (Mendicoa 1997 y 2006).

⁷ “El estudio de casos concretos posee las virtudes del análisis en profundidad, pero no permite generalizar las conclusiones de la investigación; el análisis por agregados permite, en cambio, observar las tendencias globales y comparar los *outputs*, pero presenta el riesgo de la simplificación abusiva y no aporta gran cosa sobre los medios o los métodos utilizados para llegar a resultados parecidos. La observación de esta paradoja es clásica en ciencias sociales. Permite, también, señalar el mérito del análisis comparado, consistente en la construcción de tipologías. (...) Un análisis comparado más sistemático basado en un número más amplio de variables, presenta la ventaja de permitir la construcción de tipologías y de modelos que, a su vez, se contrastarán con nuevas investigaciones empíricas para ser confirmados, corregidos o abandonados. Aun cuando los resultados finales sean idénticos, el análisis de los actores, métodos, reglas y procesos permiten diferenciar lo que *a priori* podría parecer semejante” (Meny y Thoenig 1992:239-240).

pero al ser puntual no afecta la estructura burocrática. En la esquina inferior derecha podemos encontrar procesos complejos que implican movilización de enormes dineros públicos, capacidades técnicas, personal, y sobre todo tiempo; pero que sin embargo a nivel de la cristalización en agencias burocráticas no redundan en ningún cambio. Este es el caso de las reestatizaciones, que engloban complejos procesos de puesta en marcha de recursos, pero a nivel de la agencia que es estatizada no acarrea en ninguna mudanza (más allá del nombre o cambios de una cúpula directiva). Un caso empírico puede ser la reestatización de los ferrocarriles o de la empresa AySA⁸.

En la fila del medio del esquema están todas las políticas públicas que engloban cambios al interior de la organización encargada de implementar la política pública. En el extremo izquierdo vemos los cambios organizacionales que no traen aparejado grandes movilizaciones de recursos, como por ejemplo una reforma de la seguridad aeroportuaria a nivel nacional hace un par de años. En este caso no ha habido grandes inyecciones de recursos materiales, ya que se utilizaron los que estaban asignados previamente a la estructura que antes cumplía funciones similares. Así mismo a nivel burocrático, si bien persisten los objetivos básicos del organismo, cambiaron los niveles de jerarquía, formas de conducción y reclutamiento. En el centro mismo del cuadro, vemos esas políticas que implicaron cambios en la estructura existente y a la vez una mediana movilización de recursos. El caso con el que ilustramos dicha categoría es el Plan de Inclusión Previsional del año 2006/2007, que estableció cambios al interior de la ANSeS (contratación de más personal, su capacitación, implementación de nuevo software, ampliación del horario de atención) y a su vez requirió una considerable inyección de recursos materiales –presupuesto para pagar las nuevas jubilaciones, mayor dotación de personal, tiempo y recursos técnicos e insumos-. En el extremo derecho, lo que vemos son esas profundas reestructuraciones de burocracias existentes a su interior que insumen faraónicas sumas para su implementación. El caso más patente es la Reforma Educativa de Ley Federal de Educación, porque fue una total mudanza en la división del trabajo, estructuras, jerarquías, asignación de funciones, movimientos de personal, etc.; que invirtieron fastuosos presupuestos, tiempo, capacidades técnicas y personal especializado para su implementación.

En la parte superior del cuadro se engloban todas las políticas públicas que dan cuenta de la creación de organizaciones con funciones propias con el fin de atender una determinada cuestión con distintas magnitudes de recursos involucrados. Así pues, en el cuadrante superior izquierdo se encuentran los organismos creados que tienen poco presupuesto y personal, centralmente –las pequeñas agencias que suelen coincidir con agencias de control y evaluación-. Ilustra esto el caso de la CONEAU, cuya función

⁸ Como sostiene Sartori, “una clasificación es una ordenación basada en clases mutuamente excluyentes que se establecen conforme al principio o al criterio elegido para esa clasificación. Una tipología es algo más complejo: es una ordenación de ‘atributos compuestos’, esto es, una ordenación resultado de más de un criterio” (Sartori 1994: 158). En los apartados anteriores hemos hablado de las dos dimensiones para el análisis de una política pública. Por un lado: la cantidad de recursos materiales destinados a la implementación, que como dijimos puede ser: grande pequeña, mediana o grande. Por otro lado utilizamos una variable cualitativa que definimos como “burocratización” de la política pública a nivel de la estructura estatal, que como sostuvimos puede revestir tres formas: surgimiento de nuevas agencias, modificación, o utilización de agencias existentes. Cruzando las dos variables “cantidad de recursos materiales” y “forma de burocratización” podemos trazar una tipología de políticas públicas. Vale decir que la realidad presenta una complejidad y multidimensionalidad que puede escapar a la esta pretensión de ordenarla bajo este esquema. Por ello, el uso de estas categorías no queda inmune al disenso, pero es un primer paso para el ordenamiento del multiforme universo de las políticas públicas a partir de su implementación.

vino dado por la Ley de Educación Superior y se remite a la evaluación y acreditación universitaria, pero dentro del espectro de las burocracias podría clasificarse como una burocracia “menor” o “chica”. En el medio del continuo se encuentran la creación de estructuras burocráticas conjugada con una mediana inyección de recursos, y el caso más paradigmático es la creación de ministerios. En muchos casos requieren grandes partidas presupuestarias nuevas, implementación de tecnologías, *expertise*, pero por lo general se asientan en plantas de personal existentes y edificios destinados previamente a otro organismo de la administración pública central. Por lo dicho ocupa un grado intermedio dentro de la magnitud de recursos empleados para su implementación.

En el extremo superior derecho, encontramos las políticas públicas que implican creación de agencias y a su vez gran cantidad de recursos en su implementación. El ejemplo más claro es la reforma del Estado a principios de los ‘90, que implicó una rearticulación entre Estado y Sociedad a través de una nueva división del trabajo⁹. La privatización de empresas públicas, la descentralización, la fusión de organismos con nuevas competencias, son casos en donde se utilizan “al máximo” los recursos materiales e insumen faraónicas partidas presupuestarias, y en muchos casos, grandes dotaciones de personal afectado, *expertise*, insumos, etc. A nivel de la estructura estatal acarrea la creación de múltiples agencias destinadas a la resolución de la cuestión con nuevas competencias y objetivos, repercutiendo en múltiples niveles de la estructura estatal (nacional, provincial y local) reasignando competencias y funciones. La envergadura de este tipo de políticas pública en última instancia significó que se “buscaba abandonar el Estado de Bienestar Keynesiano para pasar al Estado Neoliberal, instalando nuevos límites entre Estado y la sociedad, trasladando el peso de un gran número de decisiones que antes estaban en manos del actor estatal al libre juego del mercado” (Estévez 2003:4). El pasaje de un tipo de Estado a otro siempre implica políticas de esta envergadura, ya que una crisis de una forma de Estado (en su faceta liberal, populista, desarrollista, burocrático autoritario, socialista, neoliberal) ha siempre implicado políticas públicas cuya finalidad ha sido la rearticulación de las relaciones entre Estado y sociedad. Graciarena, pensando las formas históricas de Estado afirma que “la crisis existe cuando no hay retorno estable posible a una forma de Estado que perdido vigencia, aunque el movimiento que se engendre sea de restauración, reacción o regeneración. Aclaremos de paso-y aunque parezca obvio- que tal ruptura no significa en modo alguno una discontinuidad completa, pero tampoco un “*gattopardismo*” exitoso. Por eso, más que una mera crisis de legitimización, en que a menudo se confunden Estado con gobierno pudiendo, por o tanto, ser transitoria, la crisis de Estado se torna prácticamente irreversible, un cambio sin retorno a una diferente situación histórica. (Graciarena 1984: 16). Bajo esta idea, se puede pensar que todas las políticas tendientes a generar una reestructuración de la sociedad y el Estado se refieren a políticas que dan respuesta o reaccionan frente a una crisis de Estado, y por la magnitud de recursos estatales a la vez que repercute en su forma al interior se encuentran en el cuadrante superior derecho de esta tipología.

⁹ Durante los 90 la reforma del Estado implicó un retiro del Estado para devolverle funciones a la sociedad. “Las propuestas de reducción de actividad estatal surgieron a partir de dos líneas argumentales: unas invocando la descentralización y otras la privatización. La descentralización promueve el pasaje de poder desde el gobierno nacional a los gobiernos locales (municipios, ciudades, localidades) y regionales (estados, provincias, departamentos), reduciendo la dimensión del gobierno nacional al derivar la responsabilidad de la toma de decisiones a las unidades de gobiernos. Los defensores de la privatización fueron aun más lejos proponiendo la reducción de la autoridad gubernamental en su reversión del auge económico de los ‘70, las voces contra el Estado se hicieron más numerosas y más estridente el tono de sus objeciones” (Orlansky 1998 : 827).

A modo de conclusión.

En esta ponencia pretendemos rescatar algunos enunciados que hemos elaborado durante el año 2008 cuyo objetivo es hacer un llamado a la integración entre los estudios de políticas públicas y la política comparada. Esta intersección permitirá la construcción de un conocimiento científico más riguroso permitiendo la construcción de teorías de alcance medio con una sólida base empírica, las que no deben perder el carácter reflexivo y crítico, un elemento sustantivo también para la toma de decisiones políticas sustentadas en el conocimiento y la debida planificación estratégica de las políticas públicas en cada uno de sus ámbitos específicos.

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

La actitud que debe asumir un equipo de investigación, tanto en su búsqueda del conocimiento como de la aplicación de éstos en el propio proceso político de toma de decisiones debe estar constantemente fortificado por dos procesos fundamentales: 1) una constante “vigilancia epistemológica” y; 2) un análisis hacia la percepción de los actores sociales que se ven influenciados por el proceso constituyendo una verdadera “epistemología del sujeto conocido”. Es así como tanto la crítica como la reflexividad logran encarnarse en la “práctica teórica” y deja de ser un mero discurso de la “estética progresista” de algunos grupos académicos que se siguen creyendo sujetos históricos de un proceso autodefinido y totalizador, el que ante todo es claramente totalitario y antidemocrático. El mundo académico debe sensibilizarse de los problemas sociales que son más angustiantes para la ciudadanía. La intersección de los campos que proponemos pueden ser un claro llamado a profundizar estos temas proveyendo de un caudal de investigaciones que son fundamentales para la toma de decisiones tendientes a mejorar la calidad de vida de las personas, y por lo tanto construyendo uno de los pilares sociales sobre los que se debe basar la ciudadanía política.

Estamos convencidos que tanto la faceta del estudio del Estado y las políticas públicas como las estrategias puestas en práctica para la toma de decisiones y la implementación de políticas debe superar la dicotomía entre política y administración¹⁰.

¹⁰ Como sostienen Aberbach y Rockman hay una dicotomía entre política y administración, y mencionan cuatro imágenes en donde se desarrollan “una tipología de imágenes con el propósito de conceptualizar el desarrollo de las relaciones de rol entre los empleados públicos de mayor jerarquía y los políticos profesionales” (Aberbach y Rockman 1988: 1).

Las diferentes etapas, tanto a nivel del modelo de políticas como los enfoques analíticos para su estudio han oscilado entre un extremo y el otro. La experiencia nos señala la limitación de ambas concepciones y la necesidad de una visión integrativa y superadora.

Por otra parte es necesario una sólida formación tanto en el campo universitario como en los diferentes niveles de la gestión pública tanto sobre los temas tradicionales de las políticas públicas como en las herramientas teóricas y metodológicas que permitan integrar las áreas de política comparada y políticas públicas. Es necesario realizar programas de investigación que integren a la universidad con los centros de toma de decisiones.

Hemos planteado simplemente de un problema dentro de un conjunto de presuposiciones teóricas y de ciertas estrategias básicas para la investigación en el marco de las políticas públicas en perspectiva comparada. En el mismo hemos intentado hacer explícito el aporte de diferentes expertos e investigadores; dentro de estos escritos reconocemos que el trabajo de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" se ha convertido en un verdadero "clásico" estableciendo el punto de partida de la agenda de investigación en el estudio de políticas públicas¹¹. Muchos de los estudios empíricos posteriores han partido de sus postulados aportando un conjunto de caso que deberían tratar de compararse ya que fueron abordado desde un mismo modelo analítico. Es mucho lo que queda por hacer y por sistematizar de lo realizado en estudios de políticas públicas; asumir una estrategia comparada constituye una de las instancias fundamentales y necesarias para avanzar en la construcción del conocimiento y en el accionar político para la implementación de políticas públicas más consensuadas, efectivas y eficientes. El conocimiento es un desafío constante a nosotros mismos como sujetos de nuestras propias prácticas.

La realización de jornadas y congresos son un punto de encuentro fundamental en donde deben confluir, hablando de políticas públicas, tanto gestores gubernamentales como aquellos que se dedican al estudio "académico" de las políticas públicas. La realización de los programas de investigación en perspectiva comparada pueden arrojar resultados sustantivos que reditúen por igual al mundo político como al abocado a la construcción del conocimiento. Los Congresos de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP) como la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) deberían trazar una agenda de problemas y de actividades conjuntas fomentando este trabajo de integración.

Bibliografía:

Abal Medina, Juan Manuel (2006): "Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: hacia una nueva concepción del Estado". En *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Guatemala.

¹¹ Los estudios sobre administración y políticas públicas se han ido desarrollando en los últimos años; según un estudio realizado durante el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la SAAP ésta área temática se ubicó en primer lugar, con un 20,7%, a su vez el 1,8% se dedica a gobierno local y el 1,4% a reforma del Estado. Además de la Sociedad Argentina de Ciencia Política existe una asociación especializada en la temática la Asociación Argentina de Estudios sobre Administración Pública AAECIP (Archenti y Alonso 2008).

Abal Medina, Juan Manuel y Facundo Nejamkis (2002): “Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público”. En *Revista SAAP*, Vol. 1, Nro. 1, octubre.

Bibliografía:

Abal Medina, Juan Manuel y Facundo Nejamkis (2003): “El Estado”. En Pinto, Julio (comp.): *Introducción a la ciencia política*. Eudeba, Buenos Aires.

Aberbach, J, y Rockman (1988): “Imagen IV revisited: executives and political rols” En *Governance*.

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

Aguayo, Cecilia (2007): *Las profesiones modernas: dilemas del conocimiento y del poder*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

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

Aguilar Villanueva, Luis (comp.) (1992): *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis (comp.) (1992): *La implementación de las políticas públicas*. Porrúa, México.

Alessandro, Martín, Santiago Bonifacio y María Dolores Gutiérrez (2008): “Estado, federalismo y competencia política en la Argentina”. En *Nuevo Espacio Público*, Nro. 1, diciembre, Instituto Provincial de la Administración Pública – Río Negro.

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

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

Anderson, Perry (1991): *Transiciones de la antigüedad al feudalismo*. Siglo XXI, México.

Anderson, Perry (1992): *El Estado Absolutista*. Siglo XXI, México.

Archenti, Nélica y María Belén Alonso (2008): “VIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Un espacio con nuevas voces”. En *Revista SAAP*, Vol. 3, Nro. 2, junio, Buenos Aires.

Bain, Ken (2007): *Lo que hacen los mejores profesores universitarios*. Publicacions de la Universitat de Valencia, Valencia.

Blaxter, Laraine, Christina Hughes y Malcolm Tight (2005): *Cómo se hace una investigación*. Gedisa, Barcelona.

Bañón Martínez, Rafael (1997): “Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales”. En Bañón Rafael y Ernesto Carrillo (comps.) *La nueva Administración Pública*. Alianza, Madrid.

Bardach, Eugene (2008): *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrúa, México.

Barnes, Barry (1990): *La naturaleza del poder*. Pomares – Corredor, Barcelona.

Bauman, Zygmunt (1999): “Después del Estado nacional... ¿qué?”, en Bauman, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Bendix, Reinhart (1979): *Max Weber*. Amorrortu, Buenos Aires.

Blondel, Jean (1999): “Then and Now: Comparative Politics”. *Political Studies*, Volume 47.

Bobbio, Norberto (1982): “Ciencia política”. En Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci (comps.) *Diccionario de política*. Siglo XXI, Madrid.

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

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

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

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

Bulcourf, Pablo (1996): “¿Qué entendemos por teoría política?”. En *Postdata*, Nro 1. Buenos Aires.

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

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

Bulcourf, Pablo (2008b): “Algunas reflexiones sobre la enseñanza de la ciencia política en la Argentina”. En *Postdata*. Nro. 13, agosto.

Bulcourn, Pablo y Juan Cruz Vazquez (2004): “La ciencia política como profesión”. En *PostData*, Nro. 10, diciembre.

Bulcourn, Pablo y Nelson Cardozo (2008a): “¿Por qué comparar políticas públicas?”. En *Documentos de Política Comparada*, Nro. 3, Buenos Aires.

Bulcourn, Pablo y Nelson Cardozo (2008b): “Dinámica estatal y políticas públicas: estrategias para la construcción de un modelo de análisis comparado”. En *Nuevo Espacio Público*, Nro. 1, diciembre, Instituto Provincial de la Administración Pública – Río Negro.

Burrell, Gibson y Morgan, Gareth (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis*. Heineman, Londres.

Cais, Jordi (1997): *Metodología del análisis comparativo*. Centro de Investigaciones sociológicas, Madrid.

Camou, Antonio (1997): “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. *Nueva Sociedad*, N° 152, noviembre-diciembre, Caracas.

Cao, Horacio; Gustavo Blutman; Alejandro Estevez y Mónica Iturburu (2007) *Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincia y Municipios*. Biblos, Buenos Aires.

Cardozo, Nelson (2008): “Los diseños curriculares, prácticas profesional e inserción laboral del licenciado en ciencia política en los portales de las carreras de ciencia política”. Jornadas *La ciencia política y las prácticas profesionales en el ámbito universitario*. UNER – SAAP, Buenos Aires.

Castiglioni, Franco (1997) “La política comparada”. En Pinto, Julio (comp.): *Introducción a la ciencia política*. Eudeba, Buenos Aires.

Catterberg, Edgardo (1989). *Los argentinos frente a la política*. Planeta, Buenos Aires.

Collier, David (1994): “El método comparativo: dos décadas de cambio” en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (eds.): *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza, Madrid.

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

Chaqués Bonafont, Laura (2004): *Redes de políticas públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas – Siglo XXI, Madrid.

Chevallard, Yves (1997): *La transposición didáctica. Del saber sabio al saber enseñado*. Aique, Buenos Aires.

Dalbosco, Luis Hugo (2003) “Reforma y organización estatal en los 60 y los 90”, en Estevez, Alejandro M. –coordinador-; Estado, Sociedad y Cultura Democrática en la Reforma del Estado Argentino, EDUCA, Buenos Aires.

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

Dahl, Robert (1985): *Análisis político actual*. Eudeba, Buenos Aires.

Denhart, Robert N. (1990). “Teoría de la Administración Pública: El estado de la disciplina”. En: Administración Pública – El estado de la disciplina, compilado por Naomi Lynn y Aaron Wildavsky, Chatham House Publishers Inc., Chatham.

Deutsch, Karl (1993): *Los nervios del gobierno*. Paidós, México.

Díaz, Cristina (2002): “Tensiones en perspectivas”. En Díaz, Cristina, Rita Grandinetti y Patricia Nari (comps.): *Tecnologías y Gestión localen Argentina: experiencias y perspectivas*. Homo Sapiens, Rosario.

Díaz Barriga, Ángel (1985): *Didáctica y Currículum*. Nuevomar, México.

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

Elizalde, Luciano (2006): “La comunicación gubernamental: problemas y soluciones estratégicas”. En Elizalde, Luciano, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda: *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*. La Crujía, Buenos Aires.

Estévez, Alejandro (2001): *La reforma managerialista del Estado*. Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

Estévez, Alejandro M. –coordinador- (2003) Estado, Sociedad y Cultura Democrática en la Reforma del Estado Argentino, EDUCA, Buenos Aires.

Estévez, Alejandro M.; Izzo, Gerardo; González Carracedo, Natalia, y Jorge Arias Almonacid (2005) “Las tres teorías del desarrollo para América Latina; apuntes para una perspectiva integradora”. En *Cuadernos del CIAP*, FCE-UBA. (Disponible en www.polipub.org)

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

Fernández, Arturo (2008): “La política comparada como una estrategia de investigación”. En Fernández, Arturo y Cecilia Lesgart (comps.): *La democracia en América Latina. Partidos políticos y movimientos sociales*. Homo Sapiens, Rosario.

Follari, Roberto (2007): *Epistemología y Sociedad. Acerca del debate contemporáneo*. Homo Sapiens, Rosario.

García Delgado, Daniel (1994): *Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Tesis Norma, Buenos Aires.

García Delgado, Daniel (1998): *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Ariel, Buenos Aires.

García Celgas, Fernando (1994): *Teoría social y metateoría hoy*, CIS / Siglo XXI, Madrid.

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

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

Gold, D., LO, C. y Wright, E. O. (1977): "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado Capitalista". En Sonntag y Vallecillos (comps.): *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. Siglo XXI, México.

González Madrid, Miguel (2007): "Análisis de políticas públicas". En Emmerich, Gustavo y Víctor Alarcón Olguín (coord.): *Tratado de Ciencia Política*. Anthropos, México.

Graciarena, Jorge (1984): *El Estado latinoamericano en perspectiva: figuras, crisis, perspectiva*. Instituto de Cooperación Iberoamericana. CEPAL. Madrid.

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

Habermas, Jürgen (1999): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu, Buenos Aires.

Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (1995). "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado". En *Desarrollo Económico* Nro. 139, vol. 35, octubre - diciembre.

Holloway, John (1993): "La reforma del Estado: capital global y Estado nacional". En *DOXA* Nro. 9-10, Buenos Aires.

Holloway, John (1994): "La ciudadanía y la separación de lo político y lo económico". En VV.AA.: *Marxismo, Estado y Capital. La crisis como expresión del poder del trabajo*. Ediciones Tierra del Fuero, Buenos Aires.

Iazzetta, Osvaldo (2000): "La reconstrucción del Estado: una mirada desde la democracia". En *Revista Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*. Nro. 2, mayo, Rosario.

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

- Jaguaribe, Helio (1972): *Sociedad, cambio y sistema político*. Paidós, Buenos Aires.
- Kaplan, Marcos (1987): *Estado y Sociedad*. UNAM, México.
- Lagroye, Jacques (1994): *Sociología Política*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Lasswell, Harold (1970): *The emerging conception of the policy sciences*. Yale University Law School, New Haven.
- Lasswell, Harold, (1992): " La orientación hacia las políticas". En Aguilar Villanueva, Luis F.(editor): *El Estudio de las Políticas Públicas*. Porrúa México.
- Latour, Bruno (2008): *Reensablar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Manantial, Buenos Aires.
- Lefort, Claude (1984): "¿Qué es la burocracia?", en Oszlak, O. (comp.): *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós, Buenos Aires.
- Litwin, Edith (1997): *Las configuraciones didácticas. Una nueva agenda para la enseñanza superior*. Paidós, Buenos Aires.
- Litwin, Edith (2008): *El oficio de enseñar. Condiciones y contextos*. Paidós, Buenos Aires.
- López, Andrea (2003): "La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual". En *Documento de Trabajo Serie I*, Nro. 68, Buenos Aires, INAP-DEI. (Disponible en www.inap.gov.ar)
- López, Andrea y Thwaites Rey, Mabel (1990): "Auge y Ocaso de la intervención estatal o la difícil legitimación de la ley de la selva". En *DOXA*, Nro. 2, invierno, Buenos Aires.
- Lucca, Juan (2008): "La comparación en un mundo globalizado", en *Boletín de Política Comparada*, Nro 1, junio, Buenos Aires.
- Luhmann, Niklas (1995): *El poder*. Anthropos, Barcelona.
- Lukes, Steven (1990): *El poder. Un enfoque radical*. Siglo XXI, Madrid.
- Mahoney, James (2007): "Debating the State of Comparative Politics", *Comparative Political Studies*, Vol. 40.
- Majone, Giandomenico (2000): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Maquiavelo, Nicolás (1993): *El príncipe*. Tecnos, Buenos Aires.

Martínez del Olmo, María Teresa (2006): “La evaluación de políticas y programas públicos”. En Pérez Sánchez, Margarita (ed.): *Análisis de Políticas Públicas*. Universidad de Granada, Granada.

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

Mendicoa, Gloria (1007): *La Planificación de las Políticas Sociales. Estudio de un caso para su análisis y evaluación*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Mendicoa, Gloria (2006): *Evaluación social. La fase ausente de la agenda pública*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Meny, Yves y Jean-Claude Thoening (1992): *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.

Miliband, R. Poulantzas, N. Laclau, E. (1991): *Debates sobre el Estado capitalista*. Imago-Mundi, Buenos Aires.

Moe, Terry (1998): “La Teoría Positiva de la Burocracia Pública”, en Sebastián Saiegh y Tommasi (comps.): *La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones*. Eudeba, Buenos Aires.

Mondragón Jaione (2006): “El proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos”. En Pérez Sánchez, Margarita (ed.): *Análisis de Políticas Públicas*. Universidad de Granada, Granada.

Morlino, Leonardo (2005): *Introduzione alla ricerca comparata*. Il Mulino, Bologna.

Munck, Gerardo (2006): “The past and present of Comparative Politics”. En *Working Paper*, Nro. 330, Kellogg Institute, University of Notre Dame.

Mutti, Gastón (2003): “El análisis del tiempo en la construcción de las agendas públicas”. En Petracca, Alberto et. al.: *Cambio Institucional y Agenda Pública. La Provincia de Santa Fe en los años noventa*. UNR Editora, Rosario.

O’Donnell, Guillermo (1972): *Modernización y autoritarismo*. Paidós, Buenos Aires.

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

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

Offe, Claus (1990): *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Alianza, México.

Orlansky, Dora (1998) “las políticas de descentralización”. En *Desarrollo Económico*, Vol.38, Nro. 151, octubre-diciembre.

Orlansky, Dora (2000): “Reforma del Estado y el empleo público. Innovaciones en las condiciones laborales. Argentina 1989 – 1999”. En *III Congreso latinoamericano de sociología del trabajo*, Buenos Aires.

Ortega Pérez, Nieves y Susana Ruiz Seisdedos (2006): “Definición de problemas y diseño de la agenda”. En Pérez Sánchez, Margarita (ed.): *Análisis de Políticas Públicas*. Universidad de Granada, Granada.

Osborne, D. y Plastrik, P. (1998): *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Paidós, Buenos Aires.

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

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

Oszlak, Oscar (1980): “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. En *Estudios CEDES*, Vol. 3, Nro. 2, Buenos Aires.

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

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

Oszlak, Oscar (1993): “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”. En *II Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas*, Toluca.

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

Panbianco, Angelo (1994): “Comparación y explicación”. En Sartori, Giovanni y Morlino Leonardo (comp.): *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza, Madrid.

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

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

Pérez Liñán, Aníbal (2008b): “El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes”. Documento de trabajo de *Política Comparada*, Nro. 1, julio, Buenos Aires.

Pérez Sánchez, Margarita (2006): “Origen y desarrollo del análisis de políticas”. En Pérez Sánchez, Margarita (ed.): *Análisis de Políticas Públicas*. Universidad de Granada, Granada.

Pérez Sánchez, Margarita (2006): “El estudio de las políticas públicas”. En Pérez Sánchez, Margarita (ed.): *Análisis de Políticas Públicas*. Universidad de Granada, Granada.

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

Poulantzas, Nicos (1987): *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI, México.

Reina, Augusto (2008): “El canto de las sirenas. Algunas consideraciones sobre la comunicación de gobierno”. En *Nuevo Espacio Público*, Nro. 1, diciembre, Instituto Provincial de la Administración Pública – Río Negro.

Riorda, Mario (2006): “Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso”. En Elizalde, Luciano, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda: *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*. La Crujía, Buenos Aires.

Rose, Richard (1998): *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Fondo de Cultura Económica, México.

Sain, Marcelo (1996): “Agencia social, estructuración y política”. En *PostData*. Nro 1. Buenos Aires.

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

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

Sartori, Giovanni (1994): *Partidos y Sistemas de Partidos I*. Alianza, Madrid.

Sartori, Giovanni (1994): “Comparaciónn y método comparativo”. En Sartori, Giovanni y Morlino Leonardo (comp.): *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza, Madrid.

Stoker, Ferry (2004): “Public Value Management: A new resolution of the Democracy/Efficiency tradeoff” . University of Manchester. (mimeo).

Subirats, Joan (1990): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Colección Estudios, Serie Administración General, MAP, Madrid*.

Thwaites Rey, Mabel (1995) “El rediseño de la relación Estado-sociedad: la política de privatizaciones en la argentina (1989-1995)”. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* Nro. 3, INAP, Madrid.

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

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

Torres, Anselmo (2008): “Estado, democracia participación ciudadana y sus límites”. En *Nuevo Espacio Público*, Nro. 1, diciembre, Instituto Provincial de la Administración Pública – Río Negro.

Urbani, Giorgio (1988): “Política Comparada”. En Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*. Siglo XXI. México.

Vasilachis de Gialdino, Irene (2003): *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Gedisa, Barcelona.

Weber, Max (1984): *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.

Williamson, John (1998): “Revisión del consenso de Washington”. En Emmeriji L. y J. Nuñez de Arco (comps.): *El Desarrollo Económico en los Umbrales del Siglo XXI*. Washington.