



## EDITORIAL DOSSIER

**Nelson Cardozo** 

Universidad Argentina de la Empresa, Argentina

**Rodolfo Canto Sáenz** 

Universidad Autónoma de Yucatán, México

**André Marengo** 

Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Brasil

### 1. Conocimiento y acción pública |

El análisis de políticas públicas nació como un campo de conocimiento de creación deliberada en la década de 1950 en los Estados Unidos, en un contexto de redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad. Sin embargo, desde la crisis de la década de 1930 la intervención pública empezó a experimentar cambios profundos en torno al rol de los gobiernos, la noción de esfera pública y los límites de la acción estatal. La idea de "nuevo liberalismo" (Parsons, 2007) condensa la coexistencia del capitalismo con una racionalidad económica coordinada por los gobiernos que supere el *laissez faire* que planteó la escuela económica neoclásica. Dentro de los elementos que podemos incluir en este *blend* de diferentes tradiciones encontramos las concepciones wilsonianas y weberianas sobre la capacidad técnica de la burocracia, el énfasis en la maximización del trabajo que proveyeron las ciencias de la administración, y el fortalecimiento de la intervención estatal producto de las sucesivas crisis y las guerras.

Los sucesos posteriores a la Gran Guerra (1914-1918) plantearon nuevas cuestiones en torno a la complejidad de los problemas públicos y los alcances de las políticas para resolverlos. Se suele mencionar como punto de inflexión la Gran Depresión que siguió al crack de la bolsa de Wall Street en 1929, pero para poder tener una mirada más amplia, todo el período anterior con el surgimiento

de nuevos mercados nacionales como el Imperio Alemán, Italia o Rusia pusieron de relieve el papel del Estado no solo en el fortalecimiento de un poder despótico del Estado, es decir, el mantenimiento del orden, sino también en la conformación de un mercado dentro de un espacio nacional y la creación de una estatidad (Oszlak, 2012).

Al mismo tiempo, el período de entreguerras mostró nuevas posibilidades sobre la racionalidad e inteligencia estatal, a partir del nacimiento de experiencias novedosas impulsadas por los totalitarismos. Así, el socialismo con su economía planificada que se erigió tras la revolución bolchevique y la formación de la Unión Soviética, junto con el fascismo italiano que triunfó luego de la marcha sobre Roma, mostraron alternativas reales al capitalismo y la democracia liberal. Otros de los "aprendizajes" que tuvo la acción gubernamental fue los intentos de regulación de la conducta individual, como la Ley Seca estadounidense, que durante la década de 1920 mostró sus consecuencias no deseadas con el crecimiento del crimen organizado, la economía ilegal y la corrupción de las instituciones públicas.

### 2. La orientación hacia las políticas públicas como proyecto intelectual orientado a la intervención |

Las políticas públicas o análisis de políticas públicas como área del conocimiento interdisciplinaria o sub-área



Dirección de correspondencia: [nelsoncardozo@gmail.com](mailto:nelsoncardozo@gmail.com)

de la ciencia política, se consolidó luego de la Segunda Guerra mundial y el nuevo rol del Estado en desarrollo económico y social (Fontaine, 2015; Roth-Deubel, 2010). Este proyecto político de hegemonía estadounidense incluyó a Europa como área de influencia, bajo el denominado “pacto de posguerra” fue conocido como Estado de Bienestar. Partiendo de una racionalidad técnica, positivista y tecnocrática la acción gubernamental debería buscar la mejor manera de resolver los problemas sociales, bajo una idea de planificación, ingeniería social y optimismo del conocimiento humano en los fenómenos sociales (Lasswell, 1992).

El supuesto básico subyacente era la confianza en la ciencia como discurso capaz de explicar los fenómenos sociales, y la ingeniería social como forma de intervenir en situaciones no deseadas. Durante los años de posguerra, la confianza en el sector público también tuvo su asidero en las ideas económicas de orientación keynesiana, respaldado por el “auge de posguerra” que puso al bloque occidental como epicentro del desarrollo humano, los avances tecnológicos y el crecimiento económico.

La producción académica en este campo se desarrolló desde la década de 1950 bajo esta impronta racionalista y basada en la ingeniería social. A nivel teórico, la idea de “ciclo de las políticas” fue central para entender la acción gubernamental, compartimentalizando el proceso de políticas en etapas con sus propios desarrollos teóricos. En esta formulación originaria el análisis de políticas públicas se pensó como una disciplina fuertemente orientada a “conocer” cómo funciona la intervención del gobierno en las sociedades democráticas. Pero al mismo tiempo buscó ser una “guía de acción” para los expertos y las autoridades públicas para abordar estas cuestiones relevantes.

En esta primera etapa se habla de la idea de “ciclo” de las políticas, “heurística por etapas” o “enfoque de manual de texto”, que iba planteando diferentes y sucesivos momentos en los problemas y la acción gubernamental. Esta noción de “flujo” de “issues” y acciones tiene una influencia de diversas tradiciones y enfoques que explican el comportamiento social. Algunas de estas teorías de las que se nutre el análisis de políticas públicas tradicional son el funcionalismo de Talcott Parsons (1902-1979), la teoría general de los sistemas desarrollada por el biólogo Ludwig von Bertalanffi (1901-1972), la concepción de sistema político de David Easton (1917-2014), la epistemología neopositivista, la economía keynesiana, la

política social de William Henry Beveridge (1879-1963), o la planificación económica. Todas estas nociones estarán muy presentes en las primeras etapas del análisis de políticas públicas y moldearán las categorías que se fueron produciendo.

Los trabajos de la posguerra incluyeron una serie de desarrollos que plantearon un ciclo de vida de las políticas públicas. Este describía un recorrido cronológico desde la problematización hasta su (eventual) resolución y reformulación en otras cuestiones. Esta idea presupone una visión sistémica, organicista, racionalista que será discutida por otras miradas que apuntarán más hacia la complejidad de las decisiones en las sociedades democráticas. Enfoques como el pluralismo, la eficiencia administrativa, la racionalidad limitada o la teoría de la elección pública irán sucesivamente cuestionando esta idea lineal y científica del proceso de políticas.

A medida que avanzaba el siglo XX, el campo de políticas públicas experimentó adaptaciones y transformaciones significativas. La crisis de la década de 1970, que marcará el fin de los años dorados de posguerra, traerá cuestionamientos a la acción gubernamental y tendrá impactos teóricos. Durante la década de 1970, el estancamiento económico y las críticas al intervencionismo estatal llevaron a la emergencia de políticas neoliberales. Este enfoque, impulsado por figuras como Milton Friedman, abogaba por la reducción del papel del Estado en la economía, la privatización de empresas públicas y la promoción de la libre competencia.

En la década de 1980, la administración de Ronald Reagan en los Estados Unidos y la de Margaret Thatcher en el Reino Unido llegaron al poder con un claro discurso antiestatista, que orientó muchas de sus políticas públicas. Se priorizó la eficiencia del mercado sobre la intervención estatal, y se promovió la idea de que el sector privado podía ser más eficaz en la provisión de servicios que tradicionalmente eran responsabilidad del Estado. A nivel teórico, encontramos un correlato en el auge de teorías como la elección pública, las corrientes gerencialistas, el neoinstitucionalismo, que pusieron otros elementos a considerar más allá del enfoque legalista de la heurística por etapas. En la décadas siguientes, veremos que nuevos enfoques (Sabatier, 2010) intentarán buscar una mirada comprensiva de todo el proceso de políticas haciendo coexistir elementos objetivos y simbólicos, como así también la importancia de las ideas y los discursos.

### 3. Conocimiento experto y políticas públicas en América Latina |

Las políticas públicas como área del conocimiento en América Latina tuvieron un surgimiento décadas más tarde de su formulación originaria en Estados Unidos. Sin embargo, las ciencias sociales en América Latina mostraron una profusa producción en los años de posguerra, aunque distaron mucho de los patrones que se dieron en los países del Norte Global. Durante gran parte del siglo XX, muchos países latinoamericanos adoptaron estrategias de desarrollo económico basadas en la industrialización y la sustitución de importaciones al calor de nuevo rol del Estado que se acuñó tras la crisis de la década de 1930.

Esto tuvo impactos en la reflexión teórica y la hechura de las políticas públicas. Uno de los aportes más ricos fue el pensamiento económico asociado a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que buscaba reducir la dependencia de las economías latinoamericanas de las exportaciones de materias primas. El carácter dependiente de las formaciones estatales de la región fue un factor explicativo del proceso de políticas públicas.

Por otro lado, existieron trabajos que consideraron las diferencias de régimen político de América Latina y pusieron el énfasis en los autoritarismos. Algunos de los aportes más interesantes son las ideas de “anillos burocráticos” (Cardoso, 1985) o “Estado burocrático autoritario” (O’Donnell, 1982) que mostraron la vinculación entre las elites económicas y el aparato estatal. Las visiones críticas de la teoría de la modernización y la sociología política marxista también tuvieron una gran influencia para pensar las políticas públicas en la región. Probablemente, el primer antecedente que formuló la idea de ciclo de las políticas públicas ha sido el texto de Oszlak y O’Donnell “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” publicado en el año 1976 como documento del CEDES, que combinó de la teoría del ciclo de las políticas públicas con todos los aportes mencionados más arriba. Este escrito se convirtió en una referencia para expertos latinoamericanos, ya que además de su originalidad, fue por varias décadas uno de los pocos trabajos en idioma castellano que estuvo accesible para académicos que intentaron pensar en forma teórica la acción pública.

El modelo de desarrollo “hacia adentro” de las economías latinoamericanas marcará su agotamiento en la década de 1980, lo que se manifestó en crisis económicas que llevaron a adoptar medidas de ajuste estructural en la década de 1990. Muchos países implementaron políticas de apertura económica, privatización de empresas estatales y reformas en los sectores de educación y salud. Estas decisiones fueron influenciadas por las recomendaciones “importadas” de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, en un contexto de auge de las ideas de mercado tras el colapso de los socialismos reales. Esto implicó una rearticulación de las relaciones entre los gobiernos y la sociedad, marcando el pasaje de una matriz Estadocéntrica a una mercadocéntrica (Cavarozzi et al., 2004).

Así, la década de 1990 traerá nuevos impulsos a las políticas públicas como enfoque en la región y la producción de conocimiento experto. Aquí se articularán dos elementos centrales: por un lado, el crecimiento de los trayectos formativos vinculado a las maestrías en administración y políticas públicas, y por el otro lado, la publicación de obras en castellano (impulsado en una primera etapa por la llamada Antología de las políticas editada por Aguilar Villanueva con sus cuatro volúmenes) y actividad editorial de la Escola Nacional de Administração Pública brasileña (Cardozo, 2020).

Este período estuvo marcado por un diálogo intergubernamental canalizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Este espacio nucleó a funcionarios, practitioners y académicos de la región, y desde el año 1994 edita la revista *Reforma y Democracia*, pionera en la discusión de las políticas públicas América Latina. Sin embargo, este período estuvo muy ligado a la concepción teórica de la “ciclo de las políticas” que se convirtió en la mirada central para analizar las políticas públicas.

El nuevo milenio estará marcado por la crisis de las experiencias neoliberales y la llegada al poder de los gobiernos progresistas en muchos países de la región. Con independencia del signo político de las administraciones, en las últimas décadas, ha habido un giro la mayoría países latinoamericanos hacia enfoques más inclusivos. Se ha prestado mayor atención a la reducción de la pobreza, la promoción de la igualdad de género y la participación ciudadana en la formulación de políticas. América Lati-

na también ha experimentado con nuevos modelos de bienestar social, aunque la efectividad y sostenibilidad de estos programas a menudo han sido objeto de debate.

En este contexto, las políticas públicas como área de investigación se seguirá consolidando y veremos un crecimiento de la movilidad entre los países del área que tendrá como resultado la formación de redes temáticas de políticas públicas. Al mismo tiempo, durante las dos primeras décadas del nuevo milenio se introdujeron las nuevas teorías de las políticas públicas y se consolidaron las comunidades epistémicas ligadas a las políticas sectoriales (salud, educación, seguridad pública, gobiernos locales, pensiones, niñez, vivienda, etc.).

Actualmente, América Latina enfrenta desafíos significativos en el ámbito de acción gubernamental. La persistente desigualdad económica, la corrupción, la inestabilidad política y los problemas ambientales requieren respuestas efectivas y sostenibles. Latinoamérica se encuentra en un momento crucial para replantear sus estrategias, equilibrando la necesidad de desarrollo económico con la promoción de la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Este número especial coordinado por tres editores invitados de diferentes países de la región y que contó con el apoyo del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas en América Latina de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (GIPPC-ALACIP), busca a través de sus cinco artículos abonar la discusión y proporcionar herramientas empíricas y conceptuales para pensar los retos que atraviesa la región.

La llegada de la pandemia de COVID-19 en 2020 puso a prueba la capacidad de los países latinoamericanos para formular y aplicar políticas públicas efectivas. La respuesta a la crisis evidenció desafíos estructurales, como la desigualdad en el acceso a la salud y la fragilidad de los sistemas de protección social. El saber experto demostró ser central para enfrentar estos retos y su producción un insumo indispensable. En este sentido, el artículo de Adolfo Garcé hace una evaluación de las respuestas a la pandemia a partir de la idea de régimen político de conocimiento” que ilustra la vinculación virtuosa que existió entre los expertos y los hacedores de políticas en el combate a la crisis del COVID-19. Por su parte, Luciano Andrenacci plantea la aplicación de la “perspectiva artefactual” de Barzelay para poder evaluar las reacciones frente a la pandemia en la Argentina.

En el nuevo milenio se ha destacado en particular el enfoque de la gobernanza y la atención a la participación ciudadana. Siguiendo esta línea de indagación, Alejandro Estévez, estudia la importancia de las redes colaborativas de políticas siguiendo los pasos de unos de los desarrollos conceptuales y empíricos más fértiles de los últimos años: el *policy learning*, que considera la mirada en diferentes contextos y escenarios del mismo problema para enfrentar soluciones. Horacio Cao y Melina Levy, por su parte, se adentran en la gobernanza en la administración pública nacional argentina desde una mirada comparativa para poder analizar el rol de los órganos rectores desde un enfoque organizacional. En su estudio comparado se focaliza en tres agencias: la Auditoría General de la Nación (AGN), el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, y el Tribunal de Tasaciones de la Nación (TTN).

Además, la adaptación a las nuevas realidades, como la revolución tecnológica y los cambios en los patrones demográficos, se tornó esencial para el diseño de políticas públicas que sean efectivas a largo plazo. Verónica Soto Pimentel, vuelve a uno de los temas más robustos de las políticas sociales en América Latina, la reforma a las pensiones, que ha sido objeto de debate permanente en la agenda pública. Su artículo, sin embargo, introduce elementos discursivos y conceptuales a partir de la mirada decolonial, para indagar las ideas subyacentes en la formulación de la reforma previsional en el gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2019).

En este contexto de transformaciones políticas, sociales y económicas en América Latina, el presente dossier se erige como una contribución al análisis de las políticas públicas en la región y su relación con el conocimiento experto. En sus páginas no solo examinan las políticas públicas desde diversas perspectivas teóricas y metodológicas, sino que también invita a reflexionar sobre los desafíos y oportunidades que Latinoamérica enfrenta en la postpandemia. La lectura de estos cinco artículos ofrece unos trazos sobre casos empíricos y miradas teóricas novedosas, invitando a académicos, profesionales y estudiantes a sumergirse en un análisis profundo y contextualizado de las dinámicas políticas y sociales que definen la región en la actualidad.

## Referencias |

- Cardoso, F. H. (1985).** *Estado y sociedad en América Latina*. Nueva Visión.
- Cardozo, N. D. (2020).** Estado, administración y políticas públicas en América Latina: un esbozo sobre su desarrollo. *Civilizar: Ciencias Sociales y humanas*, 20(39). <https://doi.org/10.22518/jour.ccsch/2020.2a01>
- Cavarozzi, M., Cleaves, P., Garretón, M. A. & Molina, O. L. (2004).** *América Latina en el siglo XXI: hacia una nueva matriz sociopolítica*. LOM Ediciones.
- Fontaine, G. (2015).** *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos.
- Lasswell, H. D. (1992).** La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79-103). Miguel Ángel Porrúa.
- O'Donnell, G. (1982).** *El Estado burocrático-autoritario*. Fundación Editorial de Belgrano.
- Oszlak, O. (2012).** *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional* (1. ed). Ariel.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1976).** *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. CEDES/ Grupo de Trabajo sobre el Estado-CLACSO, 4, 1-45. <https://repositorio.cedes.org/.../>
- Parsons, W. (2007).** *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de política pública*. Miño Dávila - FLACSO.
- Roth-Deubel, A. N. (2010).** Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A. N. Roth-Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-66). Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, P. A. (2010).** Se necesitan mejores teorías. En P. A. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 5-19). Proyecto de Modernización del Estado.